Année 1952. — N° 21. Le Numéro : 15 francs. 16 Décembre 1952.

JOURNAL OFFICIEL

DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS ET RAPPORTS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE

ABONNEMENTS : METROPOLE ET FRANCE D'OUTRE-MER : **250 fr.**; ETRANGER : **450 fr.**
(*Compte chèque postal :* **9063.13, Paris.**)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE aux renouvellements et réclamations | DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION **QUAI VOLTAIRE, N° 31, PARIS-7e** | POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE AJOUTER 20 FRANCS

SESSION DE 1952

Séance du 15 Décembre 1952.

SOMMAIRE

Programme des investissements de l'année 1953 (1).

PROJET DE LOI N° 4785 RELATIF AU DÉVELOPPEMENT DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENTS POUR L'EXERCICE 1953

Avis du Conseil économique, adopté (2), sur le rapport général de M. André Philip et suivi des rapports annexes de: M. Alexandre Verret, au nom de la commission des affaires économiques et du plan; M. Louis Leroy, au nom de la commission de l'agriculture; M. Antonin Bicheron, au nom de la commission de l'économie de l'Union française (départements d'outre-mer); M. André Tisserand, au nom de la commission de l'économie de l'Union française (Afrique du Nord); M. Antoine Lawrence, au nom de la commission de l'économie de l'Union française (territoires d'outre-mer); M. Louis Bour, au nom de la commission des transports, postes, télégraphes, téléphones et tourisme; M. Emmanuel Mayolle, au nom de la commission de la production industrielle; M. Eugène Dary, au nom de la commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme.

RAPPORT GENERAL
présenté par M. André Philip.

— I —

Le Conseil économique est appelé à se prononcer sur le projet de loi d'investissements déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée, le 18 novembre dernier. Dès qu'elle a pu disposer de ce document, la commission des affaires économiques et du plan en a commencé l'étude. Elle a renvoyé devant les diverses commissions spécialisées les éléments d'investissements qui les concernaient particulièrement, tout en se réservant l'examen des investissements en matière de charbon et d'acier, étroitement liés au plan Schuman, dont elle avait préalablement fait l'étude. Ses travaux se sont poursuivis pendant une quinzaine de jours, mais ce n'est que le jeudi 11 décembre que la commission a pu disposer de deux éléments essentiels pour son étude, le cinquième rapport de la commission des investissements et l'état d'avancement des opérations du plan de modernisation et d'équipement. Par ailleurs, nous n'avons pas eu, cette année, un document comparable à celui qui avait été distribué les deux années précédentes sur l'état, au moins provisoire, des comptes de la nation.

Elle apprenait en même temps que la discussion à l'Assemblée nationale sur la loi d'investissements aurait lieu le mardi 16 décembre.

(1) Le compte rendu des délibérations du Conseil économique sur cette question figure au *Bulletin du Conseil économique*, n° 29, du 16 décembre 1952.

(2) Ce vote a été acquis au scrutin public par 123 voix contre 29 et 5 abstentions (voir les résultats du scrutin en annexe). Le Conseil économique avait préalablement rejeté, au scrutin public, par 93 voix contre 34 et 13 abstentions un contre-projet d'avis présenté par M. Mayolle, au nom du groupe des chefs d'entreprises. On trouvera le texte de ce contre-projet d'avis en annexe, ainsi que les résultats de ce scrutin.

Les commissions durent alors décider de suspendre toutes leurs autres activités et de consacrer toute la fin de la semaine au seul examen du projet de loi. Ceci n'a pas été sans entraîner quelque embouteillage. C'est ainsi qu'à l'heure où nous rédigeons ce rapport, nous n'avons pu avoir à notre disposition le rapport sur la conjoncture, dont l'avant-projet était prêt dès la semaine dernière, mais n'a pas pu être ronéotypé, tous les services étant occupés par la rédaction des rapports des diverses autres commissions.

Ceci nous oblige à présenter dès l'abord quelques observations générales:

1° Nous devons constater et déplorer une fois de plus la rigidité du statut du Conseil économique et la limitation des moyens dont il dispose. La pénurie de personnel d'exécution et de matériel se traduit par des difficultés difficilement surmontables, toutes les fois qu'un travail collectif doit être effectué rapidement;

2° Notre Conseil n'est pas une assemblée à plein temps. Son but est de rapprocher les éléments les plus représentatifs des différentes activités nationales. Sous peine de devenir des professionnels et de rompre leurs liens avec les groupes qu'ils représentent, ses membres ne peuvent disposer que d'une partie de leur temps. Le Conseil ne peut donc normalement agir avec rapidité et consacrer successivement plusieurs journées ou plusieurs nuits à l'étude d'un problème;

3° Le rôle du Conseil économique n'est pas essentiellement de confronter des intérêts, ni de procéder à des votes, mais bien de définir des problèmes, d'analyser leurs données essentielles, d'exposer clairement les différentes options, d'énumérer nettement les différents arguments afin de fournir au Gouvernement et aux Assemblées la base technique de leur choix politique. C'est dire que les travaux du Conseil économique ne peuvent s'imposer que par leur caractère sérieux et leur honnêteté intellectuelle, ce qui doit exclure toute hâte et précipitation. Il n'est pas possible au Conseil économique de faire un travail utile s'il ne dispose pas du temps nécessaire pour une étude approfondie des problèmes;

4° Le budget d'investissements constitue une des décisions les plus importantes, puisqu'il engage toute l'orientation de la vie économique du pays. Il ne peut être examiné qu'en tenant compte de la capacité de production de chaque branche industrielle, du niveau souhaité de la consommation nationale, du prélèvement effectué pour la défense du pays, de la nécessité des exportations, de l'appréciation enfin de l'évolution probable de la conjoncture. Tout cela ne peut être fait sérieusement que si l'on dispose du temps nécessaire pour ces diverses recherches. On peut espérer qu'en 1953, le Gouvernement soumettra au Conseil économique et aux Assemblées un nouveau plan dont le budget d'investissements annuel ne sera plus ensuite qu'un collectif réalisant les adaptations nécessaires en cours d'exécution, pour tenir compte des variations de la production, des prix et du revenu national. Même alors, il serait souhaitable que dans la discussion budgétaire, le budget des investissements fût le premier déposé par le Gouvernement, afin de laisser aux Assemblées le temps nécessaire pour procéder aux études indispensables.

Ces considérations expliquent l'insuffisance du rapport qui vous est présenté. Improvisé en 48 heures, ce n'est qu'un travail hâtif, incomplet, peut-être erroné en certaines de ses parties; il ne représente qu'une approximation extrêmement vague et lointaine de ce qu'un tel rapport devrait être dans l'avenir.

— II —

Les difficultés ont été accrues par le mode de présentation même de la loi sur les investissements. Sans doute, l'exposé des motifs, dans sa page 12, indique-t-il qu'un effort de classification a été fait par le Gouvernement: « En présentant, pour la première fois, dans un document unique la quasi-totalité des charges publiques d'investissements, le Gouvernement a eu le dessein de faire apparaître avec clarté l'importance réelle des dépenses publiques qui, malgré des différences dans leur budget, leurs modalités juridiques et leur mode de financement, ont le caractère commun de reconstituer ou améliorer le capital national ».

La commission rend hommage à ce grand dessein, tout en regrettant qu'il ne soit que très partiellement réalisé. L'exposé des motifs lui-même reconnaît qu'il faudrait ajouter aux charges indiquées dans le projet de loi certaines dépenses qui s'exécutent dans le cadre des comptes spéciaux du Trésor, fonds d'investissement routier, fonds forestier, fonds d'aménagement du territoire, ainsi que les dépenses d'investissement des services dotés de budgets annexes, dépenses retracées dans le même projet de loi que les dépenses ordinaires.

Mais surtout, le changement même de classement rend la comparaison difficile avec les années précédentes.

Le chevauchement de ce budget entre un plan en voie d'achèvement et le début d'exécution au cours du second semestre d'un plan encore inconnu, dont certaines parties risquent d'être engagées sans étude préalable sérieuse du Parlement, introduit une confusion certaine.

Le projet de loi ne permet pas de distinguer avec précision les diverses sources de financement: crédits budgétaires, crédits du fonds de modernisation, emprunt garanti (120 milliards semble-t-il), autofinancement des entreprises nationalisées, de certains services publics, ressources dont certaines apparaissent d'une réalisation assez aléatoire.

Il n'est possible ni de comparer exactement les crédits accordés pour 1953 à ceux de 1952, ni de mesurer avec clarté le décalage existant entre les engagements et les payements effectifs. Tout ce que nous savons en la matière, c'est que le projet comporte 25 milliards de remboursement au système bancaire et que le ministère des finances lui-même reconnaît son incapacité à établir actuellement le montant exact des reports de payement.

Enfin, les crédits d'investissements comportent un peu partout des dépenses d'ailleurs indispensables dont le résultat n'est pas de reconstituer ou d'améliorer le capital national, mais souvent de compenser une perte ou de répondre à une dette de la nation. C'est en particulier le cas pour les dommages de guerre; l'Assemblée nationale, le 21 novembre 1952, a décidé d'inscrire au budget de 1953 un crédit important à leur sujet et le plan de financement des dommages de guerre antérieurement prévu par la loi n'a jamais été soumis au Parlement, ce qui a retardé leur financement et pèse sans aucun doute sur les arbitrages annuels en matière d'investissements.

L'attention de votre commission a été particulièrement attirée sur deux anomalies:

1° Les comparaisons avec l'année 1952 ont été faites, non par rapport au budget primitif, mais par rapport à ce budget, déduction faite de certaines annulations de crédits introduites après avril 1952 et la référence n'est pas toujours faite par rapport à la même date.

C'est ainsi que l'exposé des motifs affirme, page 12, que les crédits à l'agriculture ont été accrus de 27 p. 100 mais, comme les décrets d'économie avaient effectué une amputation de 30 p. 100 sur les crédits d'engagement primitifs, cet accroissement ne fait que rétablir incomplètement les chiffres du début de 1952. Il ne s'agit pas d'une hausse, mais d'une moindre baisse.

Plus précisément, le rapport spécial de M. Leroy nous montre que les crédits d'engagement du fonds de modernisation et d'équipement pour l'agriculture étaient, en 1952, de 48 moins 16, soit 32 milliards, les crédits de payement de 42 moins 18, soit 24 milliards. Les crédits prévus pour 1953, respectivement de 43 milliards et 37,7 milliards, s'ils ne font pas à l'avenir l'objet d'amendements, seront supérieurs aux chiffres finals de 1952, mais resteront encore au-dessous des crédits primitivement prévus.

Plus curieux encore est le calcul effectué dans le domaine de la construction et de la reconstruction; M. Dary nous montre que les crédits primitifs de janvier 1952 étaient de 400 milliards. Ils devaient être réduits à 315 par le décret du 28 avril avec 35 milliards d'annulations et 50 de blocages, puis relevés à 332 par déblocage de 17 milliards le 25 juillet 1952. Le chiffre du projet de loi est de 325 milliards. Or, le Gouvernement, dans l'exposé des motifs de la loi de finances, page XIX, ne compare ce chiffre de 325 milliards ni aux 400 milliards primitifs, ni aux 320 définitifs, mais aux 315 d'avril, seul moyen évidemment de faire ressortir une augmentation sur l'année précédente. Par ailleurs, le Gouvernement a annoncé un nouveau déblocage, en décembre, de 5 milliards mais l'exposé des motifs de la loi de finances, page XXIV au lieu d'ajouter ces 5 milliards aux crédits de 1952, les ajoute à ceux de 1953, ce qui aboutit encore à faire apparaître un accroissement, là où il y a une diminution réelle.

2° La seconde anomalie apparaît dans la distinction, souvent difficile à saisir, de l'évaluation des crédits 1953, tantôt pour entreprendre des travaux neufs, tantôt pour terminer des travaux en cours, tantôt même pour régler des dépenses effectuées en 1952.

Néanmoins, quelques observations s'imposent:

a) Le rapport de M. Leroy nous montre qu'en ce qui concerne le budget de reconstruction et d'équipement de l'agriculture, sur un total de crédits d'engagements de 18 milliards 900 millions, il n'y a que 13 milliards 54 millions d'opérations nouvelles et 6 milliards 846 millions de réévaluation d'opérations anciennes; pour les crédits de payement, les chiffres sont de 2 milliards 566 millions pour les opérations nouvelles et 13 milliards 43 millions pour les opérations anciennes. Pour les crédits du fonds de modernisation, 15 milliards sont consacrés aux réévaluations anciennes et 28 aux travaux nouveaux.

b) Le rapport de M. Dary aboutit à des conclusions analogues;

Le chiffre des logements nouveaux construits ou reconstruits s'est élevé à:

51.436 en 1949;

68.050 en 1950;

74.920 en 1951;

78.840 en 1952 sur la base des résultats du premier semestre.

Si l'on considère les chiffres trimestriels de logements mis en chantier, on trouve les chiffres suivants:

1951: 1er trimestre, 28.380; 2e trimestre, 42.675; 3e trimestre, 41.525; 4e trimestre, 36.860.

Total, 149.440.

1952: 1er trimestre, 32.430; 2e trimestre, 35.120.

Ce qui donne pour l'année un chiffre probable de 135.100.

Or, le Gouvernement reconnaît lui-même, dans l'exposé général des motifs du projet de loi de finances, page XXIV, 5e alinéa qu'au total, « grâce à l'effort budgétaire et aux moyens de crédits complémentaires mis en œuvre, on peut estimer que plus de 100.000 logements nouveaux seront lancés en 1953 », ce qui représente une chute certaine par rapport à 1951 et 1952.

c) Dans le rapport de M. Bour, nous trouvons que les chiffres du projet de loi d'investissements comportent, pour les transports, des remboursements d'emprunts ou d'avances; c'est le cas pour la Société nationale des chemins de fer français et la marine marchande pour près de 10 milliards chacune, cela sur un total de crédits de 47 milliards pour la Société nationale des chemins de fer français et 51 milliards pour la flotte. Ils comportent également des dépenses de matériel (cas des postes, télégraphes et téléphones, d'Air-France, et pour une faible part de la Société nationale des chemins de fer français) pour un total de 25 milliards. Ils comportent des dépenses de reconstruction par suite de calamités publiques ou d'accidents (voies navigables) ou encore d'entretien d'installations provisoires (ponts et routes), et de façon générale des dépenses de réparations de dommages de guerre.

d) Les trois rapports sur l'Afrique du Nord, les départements et les territoires d'outre-mer aboutissent aux mêmes conclusions.

Pour les départements d'outre-mer, il semble que les 6 milliards et demi de crédits de payement concernent essentiellement les opérations en cours. Pour les territoires d'outre-mer, parmi les crédits d'engagements, on trouve 25 milliards d'opérations anciennes contre 45 d'opérations nouvelles; pour les crédits de payement, on trouve dans la section générale 5 milliards d'opérations anciennes et 6.450 millions d'opérations nouvelles; dans la section des territoires, 30 milliards d'opérations anciennes et 2.200 millions seulement d'opérations nouvelles.

Nous n'avons pas pu poursuivre ces recherches plus avant. Elles suffisent pour conclure que le dessein des auteurs du projet de loi « de faire apparaître avec clarté les dépenses qui améliorent le capital national » est loin d'être réalisé. Dans la plupart des cas, ce projet de budget, loin d'accroître les investissements par rapport aux années antérieures, continue le ralentissement commencé en 1952, ralentissement encore masqué par la continuation des opérations en cours, mais qui risque, d'ici quelques mois, d'apparaître alors en pleine clarté avec ses graves conséquences économiques et sociales.

— III —

Quelles que soient, par ailleurs, les considérations sur l'état comparé des crédits en 1953 et 1952, et tout en tenant compte du fait qu'en raison de la stabilité monétaire actuelle le montant de ces crédits peut représenter une valeur plus grande que les crédits accordés dans les années d'instabilité, il est clair que ces crédits sont notoirement insuffisants par rapport aux besoins de reconstruction et de modernisation du pays. C'est la conclusion qui se dégage unanimement dans tous les rapports spéciaux des commissions.

1° Le rapport de M. Verret sur les investissements de charbon et d'acier rappelle tout d'abord les termes de la loi du 10 avril 1952 portant ratification du plan Schuman et dont l'alinéa 3 de l'article 2 oblige le Gouvernement « à présenter au Parlement, dans un délai de quatre mois à dater de la ratification, des lois-programmes d'investissements portant notamment sur les travaux neufs à engager par les charbonnages de France et la sidérurgie française de cokéfaction des charbons lorrains, l'électrification des voies ferrées et le développement des voies d'eau qui apparaissent indispensables pour mettre les industries françaises du charbon et de l'acier dans une position concurrentielle ».

Or, ces lois-programmes n'ont jamais été présentées.

Le Conseil économique se doit d'élever ici une protestation véhémente de principe contre la non-exécution des obligations législatives.

Dans son avis du 29 novembre 1951, il avait, en effet, subordonné la ratification du traité à la réalisation rapide de certains de ces investissements; le Parlement l'avait suivi en ne se bornant pas au vote d'une résolution, mais en incluant cette obligation dans la loi même de ratification.

Il est très grave pour l'esprit civique d'une démocratie qu'un Gouvernement donne l'exemple de la violation de la loi et qu'un Parlement néglige de veiller à ce que la loi soit appliquée par le pouvoir exécutif.

Ce sont les fondements mêmes de notre régime constitutionnel qui risquent d'être ainsi mis en danger.

Non seulement les lois-programmes n'ont pas été présentées, mais elles ne sont pas incluses dans le présent projet d'investissement; on parle seulement de la publication d'un livre blanc qui serait soumis au Parlement.

Par ailleurs, les dépenses d'investissements prévues pour les charbonnages, ainsi que les sommes envisagées pour l'autofinancement semblent assez restreintes en ce qui concerne les grands ensembles du Nord et du Pas-de-Calais. Les possibilités de réalisation d'emprunts dans la limite de 26 milliards laissent planer une incertitude et il en est de même pour la réalisation des moyens de financement de la sidérurgie. Quant aux transports, le stade des études n'a pu jusqu'ici être dépassé.

Sans doute, pense-t-on qu'une partie des investissements nécessaires pourra être financée par l'aide de la Haute Autorité, mais, celle-ci devra faire un choix délicat entre diverses propositions nationales; en outre, elle ne dispose pas encore de ressources; elle commence seulement à préparer son projet d'investissements. On peut se demander si son aide pourra être importante en 1953. Cette année semble bien être une année de transition où la responsabilité principale en matière d'investissements restera encore nationale. Le projet de loi n'a pu, à ce sujet, calmer entièrement nos inquiétudes. Comme l'indique le rapport spécial en la matière, il est indispensable que le Gouvernement prenne l'engagement d'assurer les moyens de financement nécessaires en cas de défaillance de la Haute Autorité.

2° Le rapport de M. Leroy pousse un cri d'alarme au sujet de l'agriculture. Une véritable révolution technique doit intervenir dans ce domaine; l'agriculture française, si longtemps animée par l'esprit protectionniste hérité de Méline, doit aujourd'hui accroître sa production pour restreindre notre dépendance vis-à-vis de l'étranger et prendre de plus en plus une mentalité exportatrice.

Le Conseil économique approuve l'initiative française du « Pool vert » qui mettrait nos producteurs en concurrence sur le marché européen; cette modification profonde des conditions de la production agricole suppose une véritable révolution technique modifiant profondément les conditions de notre agriculture. Cela implique un effort considérable à accomplir dans les domaines du rééquipement, de la formation professionnelle et de la vulgarisation du progrès de la technique agricole, afin de donner à l'agriculture le rôle d'une industrie de base.

Dans son avis du 9 octobre dernier, le Conseil économique avait chiffré les besoins indispensables pour 1953 à 85 milliards de subventions et 182 milliards de prêts. Or, le rapport de M. Leroy signale une insuffisance totale des crédits dans le domaine de l'habitat rural, de l'achat de matériel (ce qui commence à se traduire par une diminution de la demande des tracteurs et des difficultés d'écoulement du côté de l'industrie) et de l'équipement à caractère coopératif; il insiste sur la faiblesse des améliorations foncières de l'hydraulique, du remembrement, de la formation professionnelle et sur l'oubli total de la recalcification des sols, condition primordiale de l'amélioration de la production fourragère.

3° Le rapport de M. Bour note une amélioration pour certains moyens de communication, P. T. T. par exemple, dont toutefois les crédits d'équipement pourtant assurés d'une haute rentabilité restent encore aléatoires, leur financement étant lié à des possibilités d'emprunts. Mais ce rapport ne cache pas son inquiétude au sujet des crédits d'infrastructure de l'aviation (aéroports et installations de sécurité) et des crédits pour les installations portuaires, les voies navigables, les chemins de fer et le tourisme. Les crédits envisagés ne couvrent qu'en partie les besoins les plus urgents qui correspondent essentiellement à l'amélioration de la productivité de nos moyens de transport sans pour autant pouvoir pratiquement en augmenter le potentiel.

4° Le rapport de M. Mayolle note aussi l'insuffisance des crédits pour l'électricité, le gaz et l'ensemble des industries de transformation. A ce sujet, le chiffre déjà notoirement insuffisant de 700 millions avait été prévu par le plan; ce chiffre a été divisé en deux éléments: un crédit de 500 millions serait à la disposition des industries de transformation, mais il comprend non seulement des aides directes, mais le financement des transferts d'installations là où elles se révèlent nécessaires ; quant aux deux cents autres millions, ils ont été virés à des prêts divers au sujet de la distribution desquels les petites et moyennes entreprises, ainsi que l'artisanat n'ont pas de garantie certaine. Par ailleurs, considérant le caractère aléatoire des ressources financières prévues en matière d'autofinancement et d'emprunt garanti, la commission de la production industrielle estime souhaitable que le secteur électrique puisse disposer en 1953 de moyens de financement supérieure à ceux actuellement prévus et puisse, en conséquence, entreprendre des programmes plus larges, en matière de production hydroélectrique, en donnant la priorité, toutes choses égales d'ailleurs, aux aménagements susceptibles d'intérêt pour le développement et la modernisation de l'agriculture, ainsi qu'en matière de renouvellement et d'extension de la distribution.

5° Au sujet de l'Afrique du Nord, des départements et des territoires d'outre-mer, les trois rapports aboutissent aux mêmes conclusions. Ils marquent l'abandon des opérations nouvelles à long terme, conséquence du passage de l'ancien plan à un nouveau plan encore inconnu, et le ralentissement des travaux qui en seraient le résultat.

La répartition des crédits est critiquable. On substitue un peu trop vite des investissements purement économiques à des investissements culturels et sociaux. L'imprécision des rubriques générales, comme le paysannat ou l'hydraulique agricole et pastorale, ne permet pas de savoir si des crédits profiteront bien aux collectivités locales ou s'ils ne seront pas détournés de leur objet. Pour les départements d'outre-mer, on constate l'abandon du plan initial qui aboutissait à la départementalisation.

Certains investissements d'équipement administratif paraissent trop élevés et devraient figurer au budget ordinaire des territoires plutôt qu'au plan économique et social. Enfin, c'est encore l'agriculture qui paraît sacrifiée, particulièrement en Afrique du Nord.

6° La situation du logement reste aussi tragique que par le passé. Elle est même aggravée, si l'on tient compte notamment des retards cumulés.

Le Conseil économique, dans sa résolution du 23 juillet 1952, avait fixé à 320.000 logements par an le minimum indispensable, et constaté que les moyens techniques actuels permettent d'atteindre le chiffre de 200.000. Nous sommes jusqu'ici arrêtés en dessous de 80.000, alors que nos voisins allemands ont construit 435.000 logements nouveaux.

Pour 1.000 habitants en 1951, le nombre de logements nouveaux construits s'élevait à:

32 pour la Norvège;
30 pour l'Allemagne;
26 pour les Pays-Bas;
20 pour le Royaume-Uni;
8 pour l'Italie;
7 pour la France.

Le Gouvernement prétend qu'un programme plus important que celui prévu au budget aboutirait à accroître le coût de la construction. Le rapport de M. Dary indique, au contraire, que rien n'est fait dans le budget pour travailler à la réduction de ce coût et améliorer la technique industrielle.

Si l'on veut réduire le coût de la production, l'essentiel est d'élaborer des programmes importants et stables qui donnent seuls l'assurance de larges débouchés, permettant à des entreprises modernes de consacrer de larges investissements à l'amélioration de leur équipement.

— IV —

Par ailleurs, le projet de budget semble compter sur une stabilité économique certaine. La loi de finances calcule même le rendement des impôts en tablant sur un accroissement de 3 p. 100 de la production industrielle au cours de l'année future, chiffre d'ailleurs qui correspond plutôt à une stagnation économique et reste nettement au-dessous des 5 p. 100 annuels que l'O. E. C. E. a jugé indispensable pour les nations européennes et que le Gouvernement français a pris l'engagement d'assurer.

Or, le Bulletin économique de la commission économique européenne de novembre 1952 signale qu'au cours du premier semestre de l'année écoulée, la production industrielle a diminué partout en Europe, sauf en Allemagne occidentale et en France. La réduction atteint plus de 5 p. 100 en Grande-Bretagne, particulièrement à la suite de sa crise de textiles. L'essor se ralentit depuis quelque temps en Allemagne. En France enfin, le signe d'un essoufflement se manifeste de plus en plus.

N'ayant pas encore discuté le rapport sur la conjoncture, nous ne pouvons pas dire avec précision si la situation actuelle est l'indice d'une stagnation durable et même d'un début de récession ou s'il s'agit seulement de la crise provisoire de réadaptation qui suit normalement les périodes d'inflation. De toute façon, il serait nécessaire de prévoir au budget une réserve globale provisoirement bloquée et indifférenciée pour faire l'objet, en cas de nécessité, d'investissements destinés à la reprise économique.

Ceci est complètement absent dans le projet de loi; celui-ci se réfère à différentes reprises à des emprunts garantis et à des possibilités d'auto-financement; les investissements publics ne sont d'ailleurs qu'une fraction des investissements généraux du pays dont une partie importante est réalisée par les entreprises privées sous forme d'autofinancement. Or, ceux-ci qui avaient atteints 40 p. 100 des ressources en 1951, dans une période d'expansion économique sont absolument impossibles à chiffrer tant pour les entreprises publiques que privées dans l'état actuel d'incertitude de la conjoncture.

— V —

Conclusions.

En conclusion, tous les rapports spéciaux sont unanimes à manifester leur inquiétude devant l'insuffisance des investissements prévus par le projet de loi.

La France semble être dans une période de stagnation économique, au moins provisoire, cela au moment où, dans une Europe occidentale en voie d'unification, elle va être obligée de faire face à une concurrence accrue.

L'Europe occidentale elle-même semble ralentir son effort productif au moment où l'accroissement de production se maintient, tant aux Etats-Unis qu'en U. R. S. S.

Or, la France et l'Europe ne peuvent survivre, faire face à la concurrence mondiale et sauvegarder leur indépendance qu'en poursuivant systématiquement et passionnément une politique d'expansion économique d'utilisation maximum de leurs ressources productives, de progrès rapides, à la fois économiques et sociaux.

En face de cette situation votre commission aurait pu chercher à proposer des augmentations d'investissements en chiffrant les accroissements minima qui paraissent indispensables pour assurer le développement économique de notre pays.

Elle ne vous le propose pas, pour les raisons suivantes:

1° Pour chiffrer même le minimum incompressible, une étude plus approfondie serait nécessaire pour laquelle nous n'avons ni le temps nécessaire, ni les documents indispensables;

2° Pour chiffrer un tel minimum, il serait nécessaire de procéder à des options délicates et d'établir un ordre général de priorité et ici encore nous n'avons ni le temps, ni la documentation: ce n'est, en fait, qu'au moment de la discussion du nouveau plan qu'un tel travail pourra être effectué: il est indispensable qu'il soit soumis en temps utile à la discussion du Conseil et que certains de ces investissements ne se trouvent pas engagés avant une délibération publique des assemblées parlementaires.

Tout ce que l'on peut dire, c'est qu'il y a actuellement cinq priorités principales qui sont d'ailleurs à mettre sur le même plan:

a) Les investissements indispensables dans le cadre du plan Schuman qui constituent une obligation légale à laquelle

le Gouvernement ne peut se soustraire et les investissements rendus nécessaires dans tous les secteurs où se poursuit une organisation européenne;

b) Les investissements énergétiques dont dépend de façon générale le dévelopement de la production;

c) Les autres investissements nécessaires au rétablissement de l'équilibre de notre balance des comptes: ceux-ci impliquent:

Les industries d'équipement qui jouent un rôle croissant dans notre commerce exportateur;

Une part importante des industries de transformation qui doivent s'orienter plus que par le passé vers les marchés extérieurs;

L'agriculture, dont le pourcentage des investissements dans le budget général doit se trouver largement accru.

d) Les investissements logements, tant pour la construction que pour l'amélioration et l'entretien de l'habitat existant, en raison de leur nécessité à la fois économique et sociale;

e) Des investissements pour la construction d'écoles, pour l'enseignement technique, l'apprentissage, la formation et l'orientation professionnelle et pour la recherche scientifique et technique, investissements qui contribueront efficacement au développement du progrès technique, économique et social.

Il convient en outre de prévoir, en tout état de cause, une réserve générale non différenciée, provisoirement bloquée, destinée à être appliquée dans un secteur ou dans un autre, suivant l'évolution future de la conjoncture.

3° Une proposition précise d'augmentation des investissements ne saurait être faite sans indiquer également les divers moyens financiers et économiques nécessaires pour y faire face; ce serait poser tout le problème de l'orientation de l'économie française en des termes qui déborderaient le cadre de ce rapport.

Quelques constatations s'imposent cependant:

a) Il semble difficile d'attendre de l'emprunt plus que ne le fait le projet de loi d'investissements: les rapports spéciaux des commissions sont déjà sceptiques et inquiets de ne pas voir atteindre les chiffres ainsi fixés.

Les conditions exceptionnelles de l'emprunt de juin rendent plus difficiles et plus onéreux les appels ultérieurs à l'épargne; celle-ci ne se reconstitue que lentement et n'aborde encore qu'avec circonspection le marché financier.

b) Il semble dangereux de financer les investissements par un accroissement systématique de l'appel au crédit. Sans doute, est-il possible d'envisager un certain desserrement des règles restrictives actuelles, d'accroître, en particulier, les ressources à court et moyen terme mises à la disposition du commerce d'exportation et des entreprises d'équipement de la construction, ceci cependant dans des limites étroites. Ce danger inflationniste n'est pas encore écarté et un simple changement psychologique risquerait de recréer le déséquilibre dont nous sortons à peine.

Sans doute, faut-il constater que les investissements dont le financement est prévu par le projet de budget ne représentent qu'une partie des investissements bruts réalisés et réalisables dans la nation. Le Conseil économique se réserve d'étudier, lors de l'élaboration du second plan, toutes les possibilités de financement non inflationnistes publiques et privées susceptibles d'assurer la réalisation prioritaire des investissements les plus utiles à la nation et de rechercher, en particulier, les modalités d'orientation de l'économie qui, par la fiscalité, les crédits et éventuellement la réglementation des investissements des échanges extérieurs et de la consommation intérieure, permettraient d'assurer au pays une économie en expansion.

Mais il lui apparaît qu'actuellement il importe d'assurer le financement d'investissements plus larges que ceux prévus au projet de loi du Gouvernement. Dès lors, se présente un problème d'équilibre budgétaire que le Conseil économique n'entend pas éluder.

Il serait indigne de lui, en effet, comme conseiller technique du Gouvernement et de l'Assemblée, de se borner à affirmer la nécessité d'investissements supplémentaires sans indiquer aussi la nécessité de trouver les ressources correspondantes. En quelque place que nous soyons, quelque fonction que nous occupions, nous devons accepter l'éthique de base d'une démocratie. La minorité ne doit jamais rien dire dans l'opposition, qu'elle ne soit prête à réaliser si elle avait le pouvoir. Une majorité ne doit jamais prendre de position susceptible de mettre en danger le programme politique du Gouvernement auquel elle a donné son adhésion. Lorsqu'une assemblée, quelle qu'elle soit, se met, pour la défense d'intérêts même légitimes, à s'opposer à des mesures douloureuses mais d'intérêt national, à faire des propositions de dépenses sans accepter des sacrifices correspondants, les institutions démocratiques et peut-être la nation elle-même s'engagent dans la voie de la décadence et de la ruine.

C'est pourquoi le Conseil économique ne peut conclure sans préciser l'option actuellement posée à la France. *Le choix dans l'immédiat* n'est qu'entre deux solutions: trouver les ressources nécessaires dans une réduction des dépenses militaires ou chercher des ressources fiscales globales plus abondantes. A cet effet, il importe de réaliser rapidement une réforme fiscale plus complète, plus heureuse et plus juste que celle qui nous fut présentée il y a quelques semaines.

Le choix politique entre ces deux méthodes ou le degré de leur combinaison n'est pas de la compétence du Conseil économique. Tout ce que celui-ci peut dire, c'est que le programme actuel d'investissements, tel qu'il est présenté dans le projet de loi, ne répond pas aux impératifs économiques d'un pays en expansion et ne satisfait même pas les strictes besoins résultant du développement de la population dans la métropole et les autres territoires de l'Union française.

Le Conseil estime également que les investissements nécessaires doivent être de toute façon payés par l'acceptation de sacrifices plus pénibles, même mieux répartis que ceux que le pays a connus jusqu'ici.

La France peut et doit non seulement survivre mais progresser, mais c'est au prix d'une discipline librement acceptée et d'une renonciation à la défense des intérêts particuliers, pour se vouer uniquement au service du pays.

ANNEXES

CONTRE-PROJET D'AVIS

présenté par M. Mayolle, au nom du groupe des chefs d'entreprise.

Maintenir sans changement les deux premières pages du rapport présenté par M. André Philip, supprimer les pages suivantes et les remplacer par le texte ci-dessous:

« Le Conseil économique, estimant que le montant des investissements proposé par le Gouvernement pour 1953 ne peut être augmenté sans un grave danger de déséquilibre tant fiscal que monétaire, demande que le Parlement fasse une meilleure répartition des crédits entre les différents secteurs économiques et détermine un ordre d'urgence qui, sans peser sur le standard de vie de la Nation par une compression des biens de consommation, permette une expansion harmonieuse et simultanée de la production à tous les échelons, tout en recherchant une meilleure organisation de nos forces économiques actuelles (agriculture, artisanat, commerce, industrie, transports) en face des problèmes que pose la compétition européenne ».

SCRUTIN N° 1

Sur le contre-projet n° 12 présenté par M. Mayolle, au nom du groupe des chefs d'entreprises.

Nombre de votants	140
Ont voté pour	34
Ont voté contre	93
Se sont abstenus	13

Le Conseil économique n'a pas adopté.

Ont voté pour (34).

Groupe des activités diverses. — MM. Colleville, Compeyrot, Montfajon, Ramarony.

Groupe des classes moyennes. — M. Tisserand.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises commerciales. — MM. Bamberger, Cauchois, Deleau (Gustave), Demmerlé, Goudaert, Laceur-Gayet, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll, Thoumyre.

Entreprises industrielles. — MM. Auberger, Cagniard, Desse, Dumont, Garnier, Gingembre, Kruger, Lafond, Mayolle, Meunier, Pisson, Ricard, Trocmé, Waendendries.

Groupe de la pensée française. — M. Roche.

Groupe de l'Union française. — MM. Bouruet-Aubertot, Guinaudeau, Poilay, Potier de la Morandière.

Ont voté contre (93).

Groupe de l'agriculture. — MM. Bardet, Baron, Barré, Barriol, Bidau, Biset, Bouchard, Denoyes, Forget, Gauthier, Génin, Gouriot (C. G. T.-F. O.), Guellati, Haniquaut (C. F. T. C.), Lamour, Mangeard, Martin, Maumont, Naudin, Rius (C. G. T.), Tardy, Van Graefschepe.

Groupe de l'artisanat. — MM. Canonville, Chopin, Ouvière.

Groupe des associations familiales. — MM. Dary, Houist, Leroy (Louis), Mabit, Noddings, Pasquet, Mme Picard, M. Vinot.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Bour, Le Hénaff, Lutfalla, Verret.

Groupe de la pensée française. — MM. Byé, Caujolle, Dumontier, May, Philip, Sauvy, Soula.

Groupe des travailleurs:

C. G. C. — MM. Ducros, Le Ferme, Malterre, Puverel.

C. F. T. C. — MM. Bouladoux, Braun, Cade, Espéret, Foulot, Levard, Liénart, Mayoud, Paillieux, Reynaud, Mlle Tribolati, MM. Vansieleghem, Willame.

C. G. T. — M. Bouchaud, Mme Brisset, MM. Brouard, Duret, Frischmann, Furst, Le Brun, Le Quéré, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Racamond, Ruiz.

C. G. T.-F. O. — MM. Allègre, Beyaert, Bomal, Bothereau, Cucuel, Degris, Delamarre, Goudy, Lapeyre, Pagliano, Peeters, Richard.

C. T. intell. — M. Wolff.

Groupe de l'Union française. — MM. Bicheron (C. G. C.), Delavignette, Lawrence, N'Gom (C. G. T.), Sar (C. G. T.-F. O.), Tidjani (C. F. T. C.).

Se sont abstenus (13).

Groupe de l'agriculture. — MM. d'Andlau, Deleau (Jean), des Courtils, Ferré, Lepicard, Robin (François), Uchard.

Groupe de l'artisanat. — MM. Boulland, Dallant, Lecœur, Levieux, Ressicaud.

Groupe des coopératives. — M. Lamy.

SCRUTIN N° 2

Sur l'ensemble du projet d'avis.

Nombre des votants..... 157

Ont voté pour..... 123
Ont voté contre..... 29
Se sont abstenus..... 5

Le Conseil économique a adopté.

Ont voté pour (123).

Groupe des activités diverses. — MM. Colleville, Compeyrot.

Groupe de l'agriculture. — MM. d'Andlau, Bardet, Baron, Barré, Barriol, Bidau, Biset, Bonjean, Bouchard, Deleau (Jean), Denoyès, des Courtils, Ferré, Forget, Gauthier, Génin, Gouriot (C. G. T.-F. O.), Guellati, Haniquaut (C. F. T. C.), Jahan, Lamour, Lepicard, Lequertier, Lucas, Mangeard, Martin, Maumont, Milhau, Naudin, Rius (C. G. T.), Robin (François), Tardy, Uchard, Van Graefschepe.

Groupe de l'artisanat. — MM. André (Jean-Louis), Boulland, Canonville, Chopin, Dallant, Lecœur, Levieux, Marant, Ouvière, Ressicaud.

Groupe des associations familiales. — MM. Dary, Leroy (Louis), Mabit, Pasquet, Mme Picard.

Groupe des coopératives. — MM. Benoist, de Laulanié, Gaussel, Lamy, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Bour, Hereil, Le Hénaff, Lutfalla, Taix, Verret.

Groupe de la pensée française. — MM. Byé, Caujolle, Dumontier, May, Philip, Roche, Sauvy, Soula.

Groupe des travailleurs:

C. G. C. — MM. Ducros, Le Ferme, Malterre, Puverel.

C. F. T. C. — MM. Bouladoux, Braun, Cade, Espéret, Foulot, Levard, Liénard, Mayoud, Paillieux, Reynaud, Mlle Tribolati, MM. Vansieleghem, Willame.

C. G. T. — M. Bouchaud, Mme Brisset, MM. Brouard, Duret, Frischmann, Furst, Le Brun, Le Quére, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Racamond, Ruis.

C. G. T.-F. O. — MM. Allègre, Beyaert, Bomal, Bothereau, Cucuel, Degris, Delamare, Goudy, Lapeyre, Pagliano, Peeters, Richard.

C. T. intell. — M. Wolff.

Groupe de l'Union française. — MM. Bicheron (C. G. C.), Delavignette, Graeve, Jourdain, Lawrence, N'Gom (C. G. T.), Sar, Tidjani (C. F. T. C.).

Ont voté contre (29).

Groupe des activités diverses. — M. Montfajon.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises commerciales. — MM. Bamberger, Cauchois, Deleau (Gustave), Demmerle, Goudaert, Lacour-Gayet, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll, Thoumyre.

Entreprises industrielles. — MM. Auberger, Cagniard, Desse, Dumont, Garnier, Gingembre, Kruger, Lafond, Mayolle, Meunier, Pisson, Ricard, Trocmé, Waendendries.

Groupe de l'Union française. — MM. Bouruet-Aubertot, Guinaudeau, Poilay, Potier de La Morandière.

Se sont abstenus (5).

Groupe des activités diverses. — M. Ramarony.

Groupe des associations familiales. — MM. Houist, Noddings.

Groupe des classes moyennes. — MM. Millot, Tisserand.

RAPPORTS ANNEXES

INVESTISSEMENTS RELATIFS AUX INDUSTRIES INCLUSES DANS LA COMMUNAUTE EUROPEENNE DU CHARBON ET DE L'ACIER

Rapport présenté, au nom de la commission des affaires économiques et du plan, par M. Alexandre Verret.

Le Conseil économique, dans son avis du 29 novembre, puis l'Assemblée nationale dans son vote du 13 décembre 1951, subordonnaient la ratification du traité instituant la communauté européenne du charbon et de l'acier à un certain nombre de mesures visant notamment les investissements dans les charbonnages et la sidérurgie, ainsi que dans le domaine des transports.

La loi du 10 avril 1952, autorisant le président de la République à ratifier le traité dispose, à cet effet, dans son article 2:

« Le Gouvernement de la République devra:

« 1° Poursuivre les travaux d'investissements concernant les Houillères de France et la sidérurgie française, inscrits au plan de modernisation et d'équipement;

« 2° Engager, avant l'établissement du marché commun, des négociations avec les gouvernements intéressés, pour aboutir à une réalisation rapide de la canalisation de la Moselle entre Thionvile et Coblence et la mise à l'étude du canal du Nord-Est.

« 3° Présenter au Parlement, dans un délai de quatre mois, à dater de la ratification du présent traité, des lois-programmes d'investissements portant notamment sur les travaux neufs à engager par les Charbonnages de France et la sidérurgie française, de cokéfaction des charbons lorrains, l'électrification des voies ferrées et le développement des voies d'eau qui apparaissent indispensables pour mettre les industries françaises du charbon et de l'acier dans une position concurrentielle;

« 4° Proposer au Parlement, dans un délai de quatre mois, un projet de loi alignant, pour tous les emprunts contractés par les entreprises sidérurgiques entre le 1er janvier 1947 et la date de ratification du traité, les conditions de prêt sur celles qui ont été consenties aux entreprises nationalisées. »

Il convient d'observer, en ce qui concerne les investissements:

1° *Qu'aucune loi-programme* n'a été présentée pour le 10 décembre 1952, comme la loi en faisait obligation au Gouvernement.

Les Charbonnages de France ont bien présenté un projet de loi-programme au groupe de travail de la commission de l'énergie du commissariat général au plan, qui l'a approuvé en juillet 1952.

Mais il ne semble pas que, dans les autres activités du pool, on se soit généralement orienté dans ce sens. On désirerait plutôt présenter une sorte d'inventaire général des travaux à effectuer: une manière de livre blanc qui, tout en précisant et en justifiant les programmes à réaliser, n'aurait pas la forme rigide d'une loi-programme. Ce livre blanc serait soumis au Parlement, mais, en sa forme, il permettrait les adaptations reconnues nécessaires par la confrontation des programmes présentés par les autres membres de la communauté charbon-acier;

2° En ce qui concerne le *domaine des transports*, qui vise le canal de la Moselle, les voies navigables du Nord et de l'Est, l'électrification des chemins de fer, on en est toujours au stade des études et les rapports ne sont pas terminés.

A. — Examen du projet de loi sur les investissements en 1953.

I. — Charbon

Le projet de loi relatif aux dépenses d'investissements pour 1953, traitant des dépenses soumises à autorisation législative, se réfère à des opérations techniques groupées sous les vocables tranche A et tranche B.

La tranche A correspond à la poursuite des travaux en cours, dans le cadre du plan Monnet.

La tranche B vise un nouveau programme de travaux à réaliser, en vue de l'entrée des houillères françaises dans la communauté européenne du charbon et de l'acier.

Ce nouveau programme porte, à la fois:

Sur l'extension et le développement de certains ensembles techniques, entrepris au titre du programme en cours.

Sur la mise en œuvre de travaux entièrement inédits.

Il a pour objectif:

De porter la capacité de production des houillères françaises, fixée à 60 millions dans la tranche A, à 95 millions de tonnes.

D'augmenter les rendements et de diminuer les prix de revient, de telle manière que, sur le plan technique, les houillères françaises puissent entrer en compétition avec les charbonnages étrangers, dans les meilleures conditions possibles.

De mettre en harmonie la capacité d'enfournement de cokeries des houillères lorraines avec la production de ce bassin.

On trouvera ci-après un tableau des opérations relatives aux investissements de 1953, qui fait ressortir le montant des travaux suivant leur nature et les moyens de financement pour les réaliser.

1° Part soumise à autorisation législative.

	TRANCHE A	TRANCHE B	TOTAL
Grands ensembles	26.400	»	32.300
Agglomération	850	5.900	850
Industries de la houille	29.500	»	30.400
Habitations	7.300	900	7.300
Charges financières	64.050	6.800	70.850
Intérêts intercalaires			3.800
			71.650

2° Part non soumise à autorisation législative.

Travaux à moyen terme	17.500
Habitations	3.500
	21.000
Remboursements crédits bancaires	7.800
Amortissements d'emprunts	1.470
	29.270

3° Récapitulation.

Part soumise à autorisation législative	70.850
Part non soumise à autorisation législative	21.000
Total des travaux	91.850
Autres dépenses (Intérêts intercalaires plus remboursement crédits bancaires plus amortissements d'emprunts.)	13.070
Total	104.920

Moyens de financement.

Prêts du fonds de modernisation et d'équipement	31.700
Emprunts garantis par l'Etat	26.000
Autofinancement	32.000
Emprunts divers	13.200
Réforme fiscale ou compensation	2.000
	104.900

Les travaux prévus dans le programme des investissements 1953 s'analysent comme il suit:

Tranche A. — A la fin de 1952, l'état d'avancement des travaux sera le suivant:

Grands ensembles miniers: 70 p. 100.
Centrales thermiques: 82 p. 100.
Cokeries: 73 p. 100.
Usines de synthèse: 71 p. 100.

A la fin de 1953, sur la base du programme prévu, les pourcentages de réalisation ci-dessus seront portés au niveau ci-après:

	p. 100.	Progression escomptée en 1953. p. 100.
Grands ensembles miniers	81	11
Centrales thermiques	91	9
Cokeries	85	12
Synthèse	94	23

La réalisation de ce programme entre dans sa phase finale et on ne peut envisager d'en différer l'achèvement.

En ce qui concerne les grands ensembles, les autorisations de dépenses se révèlent légèrement inférieures aux besoins. En effet, dans le total de crédits de 26.400 millions, la moitié environ intéresse le Nord - Pas-de-Calais (13.800 millions). La pleine satisfaction des demandes de ce bassin aurait exigé 16.000 millions.

La compression des crédits risque de gêner la poursuite des travaux en cours et, par voie de conséquence, le démarrage de la tranche B.

Cette limitation est d'autant plus sensible que le bassin du Nord-Pas-de-Calais, qui est celui dont le programme de travaux est le moins avancé, est aussi celui qui est le plus directement intéressé par l'ouverture du marché commun, dans le cadre de la communauté européenne du charbon et de l'acier.

Pour les autres bassins, les crédits prévus au programme sont suffisants pour couvrir les dépenses occasionnées par le rythme normal des travaux. On peut rappeler que, seuls, les bassins de Lorraine et des Cévennes ont, comme le bassin du Nord-Pas-de-Calais, une part importante des travaux à terminer.

Pour les industries de la houille, la ventilation des autorisations de dépenses de 29.500 millions s'établit comme suit:

Centrales thermiques	15.930
Cokeries minières	8.270
Synthèse	5.300
	29.500

Les autorisations de dépenses sont suffisantes pour assurer le financement normal des travaux à réaliser.

En ce qui concerne les habitations, le total des crédits s'élève à 10.800 millions, répartis comme suit:

Part soumise à autorisation législative	7.300 millions.
Part non soumise	3.500 —
	10.800 millions.

Les 3.500 millions correspondants à la part non soumise à autorisation législative doivent permettre aux houillères de faire face aux charges du logement des retraités et de disposer d'un nombre de logements suffisant pour *maintenir constant* le pourcentage du personnel en activité logé par les mines.

Le crédit de 7.300 millions doit, au contraire, permettre une amélioration de la situation des logements mis à la disposition de leur personnel par les houillères.

On doit noter que les houillères ont repris le mode de construction directe des logements qu'elles avaient momentanément abandonné en 1950 et 1951, pour avoir recours aux constructions dans le cadre de la législation des habitations à loyer modéré.

Tranche B. — Le programme de la tranche B vise trois objectifs principaux:

1° Des opérations techniques de modernisation du bassin du Nord-Pas-de-Calais, qui doivent se traduire par la concentration des puits et une amélioration des rendements.

Le programme en cours a déjà permis de réduire le nombre de fosses, qui était de 115 en 1938 à 98 en 1952. Ce chiffre doit être ramené à 73 à l'achèvement de la tranche A en 1955-1956.

Par ailleurs, le rendement fond, qui atteint actuellement 1.250 kilogrammes et doit, dans le cadre du programme en cours, atteindre 1.500 kilogrammes en 1955-1956, serait porté par la tranche B à 1.750-1.800 kilogrammes en 1958-1960;

2° La réalisation, dans le bassin de Lorraine, d'une augmentation de la capacité de production, qui passerait en 1958-1960 à 18-20 millions de tonnes, conjuguée avec un développement parallèle des industries annexes, notamment de la carbonisation, qui, en fin d'achèvement du programme en 1960, serait accrue de 4.000 tonnes par jour pour le coke sidérurgique et 1.000 tonnes par jour pour le semi-coke;

3° La réalisation d'un programme de construction de 20.000 logements à réaliser en cinq ans, en sus du renouvellement normal, que l'on peut évaluer annuellement à 1.000 logements environ.

Pour ce programme, l'année 1953 constitue une année de démarrage. Les crédits prévus sont faibles; ils permettent d'engager les travaux.

A titre indicatif, on trouvera ci-dessous un tableau comportant, en face du montant des dépenses prévues au titre de la tranche B, le montant des crédits de 1953 et enfin le pourcentage des crédits de 1953, par rapport au programme d'ensemble.

	PROGRAMME total.	AUTORISATIONS de dépenses de 1953.	
Grands ensembles miniers	66.000	5.900	8,9
Carbonisation	17.000	900	5,3

Appréciation des moyens de financement.

Les fonds publics octroyés sous la forme de prêts du fonds de modernisation et d'équipement sont, pour 1953, en réduction sensible, par rapport à 1952, passant de 42.000 millions (1) à 31.700 millions.

Les emprunts garantis par l'Etat (26 milliards) sont sensiblement au même niveau qu'en 1952. Il convient d'observer qu'en 1952, 13 milliards ont été obtenus par un emprunt émis dans le public; le reste a été couvert par des crédits bancaires.

Les résultats des charbonnages en 1953 doivent, dans les conditions actuelles, permettre de couvrir environ 32.000 millions d'autofinancement. Néanmoins, avec l'ouverture du marché commun et en raison de la conjoncture, la possibilité d'autofinancement au niveau prévu peut présenter un caractère aléatoire.

En 1951, l'autofinancement avait été de 28.800 millions et, pour 1952, il s'élèvera à un peu moins de 30.000 millions.

Les emprunts divers sont inscrits pour 13.220 millions; ils feraient une large part à une éventuelle participation de la Haute Autorité au financement des travaux. Dans le cas où

(1) Au cours de l'exercice, les abattements et blocages ont ramené ce chiffre de 42.000 à 37.000 millions.

la Haute Autorité ne pourrait pas apporter le concours attendu, il importe que le Gouvernement prenne toutes dispositions pour assurer le financement des travaux correspondants. Il est d'ailleurs nécessaire que le Gouvernement prenne, dès à présent, position sur ce point, afin que les charbonnages puissent engager dès le début de l'année prochaine les travaux correspondant à la totalité du programme de 1953.

II. — SIDÉRURGIE

Des informations fournies à la commission, il résulte que le montant global des investissements d'ores et déjà autorisé par le ministère de l'industrie et du commerce serait de 82 milliards.

Ces investissements sont considérés comme raisonnables et indispensables pour améliorer la situation de l'industrie sidérurgique dans le cadre du marché commun du charbon et de l'acier.

Le chiffre des investissements de 1952 était de l'ordre de 75 milliards et il ne semble pas que l'on pourrait techniquement aller largement au delà du rythme prévu pour les investissements de 1953.

L'ensemble du plan de modernisation de l'industrie sidérurgique, ajusté au cours des années, devait coûter 437 milliards de francs, valeur fin 1951. Compte tenu des investissements 1952, il resterait à exécuter des travaux pour un montant d'une centaine de milliards.

Pour la continuation de ce programme, d'une part, pour sa liaison avec le second plan de modernisation et d'équipement, d'autre part, un certain nombre d'opérations sont d'ores et déjà autorisées par le ministère de l'industrie et du commerce. Ces opérations se rapportent à:

La deuxième tranche de cokeries;

La centrale de Richemond;

La fabrication des tôles à faible perte en watts;

Le train à tôle forte;

Les centrales à oxygène dont une centrale inter-usine ;

Les moyens normaux d'élaboration de métal (hauts fourneaux, fours Martin, fours électriques);

La préparation des charges (concassage et agglomération).

Dans la mesure où il est possible, à l'heure actuelle, de faire un planning à long terme, la situation, telle qu'elle résulte des premières études faites, se présenterait comme il suit:

Prévisions d'investissements dans la sidérurgie.

	1953.	1954.	1955.	1956.	1957.	1958.	1959.	TOTAL
								Milliards.
Achèvement du programme ancien	60	30	10	»	»	»	»	100
Programme nouveau (dans le cadre du marché commun de l'acier	65	»	»	»	»	»	»	400-450 (?)
Dont engagé après autorisation ministérielle	22	»	»	»	»	»	»	
Travaux techniques nécessaires	125	»	»	»	»	»	»	500-550 (?)
Investissement. — Minimum nécessaire	82	»	»	»	»	»	»	

Il y a lieu de préciser que, parmi les travaux déjà engagés sous couvert de l'autorisation ministérielle, la deuxième tranche de cokeries sidérurgiques, la centrale de Richemont, la fabrication des tôles à grains orientés, la centrale à oxygène inter-usine, sont partiellement financées par le F. M. E., tandis que le train à tôle forte, les centrales à oxygène d'usine, les travaux sur hauts fourneaux, fours Martin et fours électriques, les travaux de préparation des charges ne sont pas prévus dans le cadre du financement par le F. M. E. en 1953.

Aux dépenses d'investissements de 82 milliards, s'ajoute la consolidation souhaitable des crédits, à moyen terme pour la plupart, pour une somme de 11 milliards. Il s'agit de l'exécution des dispositions de l'article 2, 4°, de la loi de ratification du traité instituant la communauté européenne du charbon et de l'acier.

Au total, les moyens de financement à rechercher doivent permettre de couvrir une dépense de l'ordre de 93 milliards.

Les moyens de financement prévus sont les suivants:

Fonds de modernisation et d'équipement: 36,7 milliards. Il reste à trouver: 56,3 milliards.

Des déclarations des représentants de la sidérurgie, il résulte que:

20 milliards	(peut-être 21-22) proviendraient de l'autofinancement;
1 milliard	des dommages de guerre;
7 milliards	par émission d'obligations et augmentation de capital;
2 milliards	de crédits reportés de 1952 à 1953.
30 milliards	au total.

Il resterait à trouver 26 milliards, qui pourraient être obtenus par des prêts à moyen terme, ou à long terme, des emprunts à l'étranger, une aide de la Haute Autorité, un emprunt direct dans le public...

La sidérurgie a signalé l'incertitude dans laquelle elle se trouve de réaliser les moyens de payement nécessaires; elle souhaiterait obtenir du fonds de modernisation et d'équipement une dotation plus importante.

Il convient de rappeler les moyens de financement des investissements de la sidérurgie en 1952 (75 milliards + 10 milliards de crédits à moyen et long terme venant à remboursement).

Le fonds de modernisation et d'équipement a couvert 34 milliards,5; les ressources propres des entreprises: 19 milliards; les émissions d'obligations et les augmentations de capital: 5 milliards,800. Le report de l'année 1951 sur 1952: 2 milliards,7; les dommages de guerre: 1 milliard,2; la différence a été couverte à concurrence de 22 milliards par les crédits à moyen terme (80 p. 100), un peu de long terme et quelques emprunts étrangers.

De la confrontation des chiffres 1952 et 1953, il résulte que les proportions entre les moyens de financement restent sensiblement les mêmes en 1952 et 1953.

CONCLUSIONS

1° Aucune loi-programme n'a été présentée dans les délais fixés, comme la loi de ratification en faisait l'obligation au Gouvernement.

On s'orientait vers la publication d'un Livre blanc qui devrait être soumis au Conseil économique et au Parlement;

2° Les dépenses d'investissement prévues pour les charbonnages sont étroites en ce qui concerne les grands ensembles du Bassin du Nord et du Pas-de-Calais, qui est celui où le programme des travaux est le moins avancé et qui est le plus directement intéressé par le marché commun;

3° En ce qui concerne les charbonnages, les possibilités de réalisation d'emprunts garantis, dans la limite de 26 milliards laissent planer une incertitude, compte tenu des réalisations en ce domaine au cours de l'année 1952.

Avec l'ouverture du marché commun et en raison de la conjoncture, la possibilité d'autofinancement au niveau prévu présente, elle aussi, un caractère aléatoire.

Pour ce qui est de l'aide à attendre de la haute autorité, il apparaît désirable que le Gouvernement soit amené à prendre l'engagement d'assurer les moyens de financement correspondants en cas de défaillance de la Haute Autorité;

4° Pour la sidérurgie, la réalisation des moyens de financement hors du F. M. E. présente déjà pour les ressources propres aux entreprises, l'émission d'obligations, les augmentations de capital, un certain caractère d'incertitude en raison de la conjoncture, notamment; ce caractère est plus accusé encore pour la réalisation des autres moyens de financement, dont le montant s'élève aux alentours de 26 milliards.

Un ralentissement des travaux serait préjudiciable à la sidérurgie dans le cadre du marché commun;

5° En ce qui concerne le domaine des transports relatifs au marché commun du charbon et de l'acier, la commission regrette que le stade des études n'ait pu être jusqu'ici dépassé. Elle insiste à nouveau dans le sens de l'avis déjà formulé par le Conseil économique, et pour l'application du 3° de l'article 2 de la loi de ratification du traité en ce qu'il a trait à l'électrification et au développement des voies d'eau.

LE PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS POUR L'EXERCICE 1953 DANS LE DOMAINE AGRICOLE ET RURAL

Rapport présenté, au nom de la commission de l'agriculture, par M. Louis Leroy.

Les investissements de 1953 en agriculture

Le projet de loi n° 4785, relatif au développement des dépenses d'investissement pour l'exercice 1953 (équipement des services civils; investissements économiques et sociaux; réparation des dommages de guerre), offre une nouvelle présentation qui prétend à une certaine clarté par rapport à la présentation ancienne et fait preuve incontestablement d'un certain effort de méthode.

Mais le changement de classement rend les comparaisons difficiles avec les années précédentes. Dans le rapport que nous présentions au Conseil économique en date du 8 octobre 1952 sur les besoins de l'équipement agricole et rural (1), nous signalions déjà:

« Il est difficile d'aboutir à une précision chiffrée définitive, en raison de la diversité des sources de financement, des présentations différentes qui en sont faites, des décalages entre engagements et payements effectifs, des chevauchements d'une année sur les suivantes, etc. »

Cette remarque préalable se trouve encore plus vraie en 1953 qu'en 1952.

I. — *Faible part des crédits d'investissement affectés à l'agriculture.*

Par rapport à l'ensemble des crédits d'investissement 1953, la part de l'agriculture peut se présenter de la façon suivante (crédits de payement):

ENSEMBLE des fonds publics.		PART DE L'AGRICULTURE		POURCENTAGE
Subventions de l'Etat	191,907	Subventions	15,610	8,3
Prêts (1)	349,800	Prêts	41,100	12
Total	541,707	(Y compris invest sociaux.)	56.710	10,37

(1) A noter que le projet de loi prévoit, en outre, pour un montant de 120 milliards d'emprunts garantis des grandes sociétés nationales. L'agriculture n'y a aucune part.

Rappelons que, de 1947 à 1951, la part de l'agriculture dans le total des fonds publics affectés à la réalisation des investissements, au titre du fonds de modernisation et d'équipement et au titre de l'équipement des services civils (F. M. E. et B. R. E.), atteint 9,8 p. 100 du total (page 350 du *Journal officiel* du 9 octobre 1952). C'est dire que le projet des investissements en agriculture pour 1953 se situe, en valeur relative, au niveau moyen des années antérieures à 1952.

(1) *Journal officiel*, avis et rapports du Conseil économique du 9 octobre 1952.

Quand le Gouvernement affirme, dans l'exposé des motifs du projet n° 4785, page 13, que: « Les crédits consacrés, sous des formes diverses, à l'agriculture, sont en augmentation de 27 p. 100 de 1952 à 1953, marquant ainsi la volonté maintes fois affirmée du Gouvernement de promouvoir le progrès agricole à une cadence aussi rapide que le permettent et les réalités techniques et les nécessités financières », il oublie que les décrets d'économie du 28 avril 1952 avaient effectué des amputations atteignant un pourcentage de 30 p. 100 sur les crédits d'engagement du B. R. E. et du F. M. E., très supérieures à celles effectuées dans les autres domaines.

Autrement dit, les crédits 1953 rétablissent les crédits 1952 avant amputation et blocage; ils ne marquent point le pas en avant qu'avait souhaité le Conseil économique.

Si le Gouvernement a corrigé l'amputation injuste qu'il a fait supporter à l'agriculture en 1952, il n'a pas donné à l'équipement agricole et rural l'impulsion que le Conseil économique avait souhaitée dans sa résolution du 8 octobre 1952, à la quasi-unanimité de ses membres.

Faut-il rappeler que l'ampleur des besoins d'équipement était chiffrée annuellement à 85 milliards de subventions et 168 milliards de prêts (1) ?

Même en tenant compte de la situation difficile des finances publiques, les crédits actuellement prévus pour les investissements 1953 en agriculture sont sans commune mesure avec les besoins.

Comment ne pas comparer la faiblesse des moyens mis en œuvre et le déficit considérable de la balance commerciale des produits agricoles et alimentaires (plus de 60 milliards en 1951 et plus encore en 1952) ?

Entre les déclarations officielles et la réalité, il y a un hiatus. Le 9 décembre 1952, à l'Assemblée nationale, M. Pinay déclarait: « Notre agriculture doit devenir une grande exportatrice. Le plan devra aider tous ceux qui iront dans la voie de la rationalisation, de l'amélioration de l'outillage et de la sélection des cultures. Ainsi, nos producteurs agricoles contribueront à combler les déficits de notre balance des comptes ».

Hélas, non seulement nos exportations sont arrêtées, mais les importations sont accrues, même pour les secteurs comme la viande, où nous croyons pouvoir largement satisfaire les besoins.

Notre agriculture, durement frappée en 1952 par la conjoncture économique (le blocage des prix agricoles), mais aussi par des circonstances atmosphériques défavorables, par la fièvre aphteuse, pourra-t-elle même maintenir son potentiel de production actuelle, si elle n'est pas aidée par un vaste programme d'équipement ? Pourra-t-elle s'orienter vers les productions nécessaires — et ceci implique des reconversions — à l'alimentation métropolitaine et d'outre-mer, à l'intégration dans la communauté européenne de l'agriculture et de l'alimentation ?

II. — *Comparaison des crédits d'engagement et de payement de 1953 à ceux de 1952.*

CRÉDITS PROPOSÉS POUR 1953		CRÉDITS ALLOUÉS en 1952. Avant les mesures d'économies.	Après les mesures d'économies.
(En milliards.)		(En milliards.)	
I. — Equipement des services civils (c'est-à-dire subventions de l'Etat):			
1. Crédits d'engagement	18,9	19	15,550
2. Crédits de payements	15,610	15,2	11,710
II. — Fonds de modernisation et d'équipement (avances remboursables):			
1. Crédits d'engagement	43	42	32
2. Crédits de payement	37,7	36	24

(1) Voir en annexe le tableau précisant les besoins de l'équipement agricole et rural, tels qu'ils ont été évalués par le Conseil économique dans sa séance du 9 octobre 1952 (*Journal officiel* du 9 octobre 1952, p. 373).

En ce qui concerne les « investissements sociaux » (prêts aux jeunes agriculteurs, habitat rural, calamités agricoles, etc.), la comparaison avec l'exercice 1952 est également instructive:

CRÉDITS PROPOSÉS pour 1953	CRÉDITS ALLOUÉS EN 1952	
	Avant les mesures d'économies.	Après les mesures d'économie (et compte tenu des déblocages ultérieurs)
(En milliards.)	(En milliards.)	
3.400	4.500	3.000

Là encore, il est clair que « l'accroissement des crédits », par rapport à 1952, marque en fait le rétablissement, d'ailleurs incomplet, des crédits primitifs de 1952. En ce qui concerne les prêts spéciaux à l'agriculture, on sait que ces crédits avaient été l'objet d'une véritable hécatombe (80 p. 100 de réduction!). Les déblocages ultérieurs (1 milliard pour les jeunes, 1 milliard pour les calamités) avaient laissé subsister une lourde pénalisation.

L'énoncé de ces crédits ne donne qu'une idée inexacte de l'effort d'équipement, car une large part des crédits sont absorbés par la réévaluation des opérations anciennes. La part consacrée à des opérations nouvelles est relativement faible.

En ce qui concerne le B. R. E., voici la répartition entre réévalution d'opérations anciennes et opérations nouvelles:

CRÉDITS D'ENGAGEMENT (Autorisation de programme.) (En millions.)			CRÉDITS DE PAYEMENT (En millions.)		
Réévaluation et opérations anciennes.	Opérations nouvelles.	TOTAL	Opérations anciennes.	Opérations nouvelles (engagées en 1953).	TOTAL
6.846	13.054	18.900	12.043	2.566	15.608

Pour les crédits du F. M. E., 15 milliards sont consacrés aux réévaluations anciennes et 28 milliards aux travaux nouveaux.

Ces chiffres donnent la mesure de l'effort d'investissement réel 1953.

Depuis 1948, voici les crédits d'engagement et de payement du F. M. E. (en milliards) :

	Engagement	Payement.
1948..	10,5	10,5
1949..	26,4	26,4
1950..	51,1 (—14 reportés sur 1951).	28,6
1951..	22,3 (+14 report 1950).	20+5 (emprunt garanti).
1952..	48 (—10 abattements —6 charbonnages). =32.	42 (—12 abattement —6 charbonnages) =24.
1953..	43	37,7

Si les crédits d'engagement ont marqué une évolution assez ample avec, d'ailleurs, des vicissitudes diverses, les crédits de payement ont, eux, marqué une certaine stabilité, mais ils se réfèrent pour une part aux travaux des années antérieures.

Les renseignements ci-dessus puisés à l'analyse du projet n° 4785 ne donnent qu'une physionomie très imparfaite du programme des investissements. Malgré l'effort de présentation fait en 1953, on a l'impression que ce document n'éclaire pas les parlementaires sur l'ampleur des travaux et leur payement. Nous devons le regretter.

III. — *Répartition du programme des travaux.*

Sur les bases des crédits d'engagement restant disponibles pour les opérations nouvelles, examinons la répartition des travaux au cours de 1953, en tenant compte de la part du F. M. E. et du B. R. E. Selon les indications qui ont été données à la commission de l'agriculture par les représentants du ministère de l'agriculture et du commissariat au plan, il ne s'agit d'ailleurs que d'une répartition provisoire de crédits d'engagement pour les opérations nouvelles:

	MONTANT des travaux	PART du F. M. E.	PART du B. R. E.
Chap. I. — Amélioration des conditions de vie des agriculteurs:			
Adductions d'eau	12	6	2,6
Electrification	12	5,1	1,7
Habitat rural	6	2,5	1,5
Aménagement de villages	0,6	0,4	0,2
	30,6	14	6
Chap. II. — Améliorations foncières:			
Hydraulique	3,2	1,25	0,65
Voirie	1,5	0,65	0,5
	4,7	1,90	1,15
Chap. III. — Réorientation économique (région Bas-Rhône Languedoc)	9,9	0,9	»
Chap. IV. — Industrie des moyens de production	3	1,5	»
Chap. V. — Modernisation des méthodes de production:			
Achat de matériel	10	1	»
Production animale, végétale, forestière, enseignement et recherche.	7	1,1	2,09
Vulgarisation, zones pilotes	3,5	2,5	0,2
	20,5	4,6	2,29
Chap. VI. — Stockage et transformation de produits agricoles:			
1. Industries agricoles et alimentaires (coopératives et privées): Lait, sucre, fruits, silos, froid..	6	3,1	»
2. Circuits de distribution (gares-marchés, viande sous cellophane).	3	2	»
	9	5,1	»
Chap. VII. — Travaux exécutés par l'Etat:			
1. Remembrement	1	»	1
2. Recherche en eau	0,3	»	0,3
3. Landes de Gascogne	0,1	»	0,1
4. Hydraulique (travaux d'Etat, loi du 7 juin 1951)	0,5	»	0,5
	1,9	»	1,9
Total	69,6	28	11,34

En crédits de payement, le programme se présente de la façon suivante :

	F. M. E.	B. R. E.
Chap. I. — Amélioration des conditions de vie	2,8	0,7
Chap. II. — Améliorations foncières	0,3	0,16
Chap. III. — Réorientation économique	0,1	»
Chap. IV. — Industrie des moyens de production	1,5	»
Chap. V. — Modernisation des méthodes de production	3	0,910
Chap. VI. — Stockage et transformation des produits agricoles	3	0,090
Chap. VII. — Travaux d'Etat-divers (remembrement, recherche d'eau, Landes de Gascogne, hydraulique)	»	0,620
	9,7	2,480
Affaires anciennes et réévaluations	28	13,130
Total général	37,7	15,610

IV. — *Observations de la commission de l'agriculture.*

A. — En ce qui concerne les crédits de payements, la commission de l'agriculture souligne que la plus grande partie des crédits se trouve affectée au règlement d'affaires anciennes ou de réévaluations.

28 milliards, sur 37,7, sont affectés, au titre du fonds de modernisation et d'équipement, au règlement d'opérations anciennes ou de réévaluations; 13.043 millions, sur 15.610, sont inscrits, au titre du budget de reconstruction et d'équipement, au règlement d'affaires antérieures.

Elle regrette qu'une si faible part des crédits 1953 soit affectée à des opérations nouvelles, et que cela n'apparaisse pas clairement dans la présentation du projet de loi.

Elle espère que la stabilité de la monnaie permettra d'entrer dans une voie d'assainissement.

Elle demande une plus grande diligence dans l'approbation et la réalisation des programmes. Une réduction des formalités administratives doit permettre l'exécution plus rapide des travaux.

B. — En ce qui concerne les crédits d'engagement, la commission de l'agriculture formule les observations générales suivantes:

Elle souhaite que soit mis fin aux méthodes d'élaboration actuelles. Elle demande que le projet des investissements soit soumis au Conseil économique quelques semaines avant sa présentation à l'Assemblée nationale.

L'établissement d'un second plan de modernisation et d'équipement établi après une large consultation des intéressés doit permettre d'élaborer un programme cohérent.

Pour le budget 1953, elle remarque la disproportion entre l'effort prévu pour les différents chapitres. Si, compte tenu de la pénurie des moyens financiers, un certain effort a été fait pour la dotation de certains chapitres (électrification, adduction d'eau, vulgarisation et zone pilotes) il en est d'autres qui sont notés de crédits dérisoires. D'autres enfin sont oubliés (recalcification des sols, par exemple).

La commission de l'agriculture reconnaît les difficultés budgétaires, et il n'est pas dans ses intentions de faire des propositions qui se révéleraient irréalisables.

Néanmoins, elle affirme la nécessité de donner à l'agriculture le rang d'une activité de base qui est indispensable à la fois au maintien de la prospérité nationale et à l'amélioration de nos échanges extérieurs.

Elle estime également que si l'effort d'équipement était différé, la production agricole française et les activités qui s'y rattachent se trouveraient gravement pénalisées en face d'une organisation européenne des marchés.

Dans cet esprit, la commission de l'agriculture a souligné l'importance de certains secteurs de l'équipement agricole, pour lesquels une augmentation de crédit lui paraissait hautement souhaitable. A titre indicatif, elle a évalué cet effort minimum, ce qui l'a conduite à proposer que, dans toute la mesure du possible, les chiffres du Gouvernement soient modifiés en tenant compte des observations ci-dessous:

a) La commission de l'agriculture souhaiterait que le montant des travaux *habitat* soit porté à 12 milliards, avec une part du fonds de modernisation et d'équipement de 6 milliards, au lieu de 2,5. Si les subventions sont accordées par priorité au logement, les prêts concernent à la fois logement et bâtiments d'exploitation. Au regard des besoins annuels que le Conseil économique avait chiffrés à 150 milliards, le chiffre que nous avançons est modeste.

Pour l'*achat de matériel*, les crédits du fonds de modernisation et d'équipement pourraient être portés à 6 milliards.

La production annuelle de tracteurs va avoisiner, en 1953, 40.000 tracteurs représentant une valeur supérieure à 30 milliards. Ces tracteurs, destinés à la petite et moyenne agriculture, ne pourront être achetés le plus souvent sans le recours au crédit. A défaut de moyens de crédit, des usines risquent d'être mises en chômage.

La commission de l'agriculture regrette le faible effort fait en faveur des *améliorations foncières*. Ces améliorations sont la base d'une augmentation de la production.

En premier lieu, elle demande qu'un effort plus grand soit fait en faveur de l'*hydraulique*. Répartir équitablement l'eau, en facilitant l'écoulement là où elle est surabondante et en favorisant l'amenée là où elle est déficiente, demande un effort pour la remise en état des canaux et des émissaires pour le drainage et l'irrigation qui complètent ces travaux. L'aménagement de certaines régions, qui doit être entrepris ou poursuivi, est conditionné par ces travaux. La commission souhaiterait que les crédits du fonds de modernisation et d'équipement soient portés à 3 milliards, ceux du budget de reconstruction et d'équipement à 2, ce qui permettrait un programme de travaux de 7 milliards.

En outre que, pour le *remembrement*, les crédits du budget de reconstruction et d'équipement consacrés aux opérations nouvelles devraient être portés à 2 milliards.

Pour la *voirie*, elle exprime le souhait que le montant des travaux s'élève à 3 milliards, avec 1 milliard et demi de prêts du fonds de modernisation et d'équipement.

Elle insiste pour que ces travaux soient entrepris dans un ordre logique après consultation, en temps voulu, des comités départementaux d'équipement créés par décret du 7 janvier 1952. L'ordre logique des travaux et la continuité dans l'effort importent au moins autant que le volume des crédits mis en œuvre.

La commission de l'agriculture signale, par ailleurs, que l'équipement à caractère coopératif est notoirement insuffisant.

Elle souligne, en outre, l'insuffisance des crédits pour *l'équipement de la formation professionnelle.*

Rappelons le retard de la formation professionnelle agricole en France, comparée à celle des pays étrangers, comparée aussi à l'effort réalisé pour l'enseignement technique. Un crédit supplémentaire d'un milliard serait indicatif d'une orientation qu'il faut poursuivre et développer.

La commission de l'agriculture note enfin l'insuffisance des *prêts sociaux* intéressant l'agriculture. Un crédit de 3,4 milliards est prévu pour l'installation des jeunes agriculteurs, pour l'accession à la petite propriété rurale et pour l'indemnisation des calamités agricoles, alors que les demandes en instance rien que pour l'installation de jeunes agriculteurs atteignent près de 10 milliards. La commission demande que le crédit prévu pour les prêts sociaux soit porté à 5 milliards.

b) La commission de l'agriculture signale l'oubli de certains postes, dont le Conseil économique avait souligné l'urgence. En particulier, elle insiste pour que soit retenu dès 1953 un effort en faveur de la recalcification des sols, condition essentielle de l'amélioration de la production fourragère et d'un accroissement quantitatif et qualitatif de la production de viande et de lait.

A ce titre, elle désirerait que soient prévus 2 milliards, au titre du fonds de modernisation et d'équipement et 1 milliard, au titre du budget de reconstruction et d'équipement.

c) La commission de l'agriculture s'étonne de voir figurer dans le budget investissement de l'agriculture:

L'équipement d'industries qui devrait normalement paraître au budget de la production industrielle;

L'amélioration des circuits de distribution, gares-marchés, viande sous cellophane, qui devrait figurer plus rationnellement au titre de l'équipement commercial, étant bien entendu que l'agriculture accorde le plus grand intérêt à ces opérations.

*
* *

La commission de l'agriculture souligne que la différence entre les chiffres proposés par le Gouvernement et ceux qu'elle a cru devoir retenir comme représentant l'effort minimum d'équipement est de 14,7 milliards pour les crédits accordés au titre du fonds de modernisation et d'équipement et de 4,35 milliards pour les crédits accordés au titre du B. R. E.

Même si ce réajustement de crédit est réalisé, il restera une insuffisance générale du programme des investissements 1953. La *commission de l'agriculture demande que le crédit agricole soit doté de moyens de crédits accrus.* Les trésoreries paysannes sont, dans beaucoup de régions, complètement épuisées. Les besoins de crédit sont énormes. Il faut que, par des moyens de crédit normaux (émissions d'emprunts, réescompte auprès de l'institut d'émission) le crédit agricole puisse farie face aux demandes les plus urgentes pour assurer non seulement le maintien mais encore le développement de la production agricole. Mais ces crédits ne peuvent être — étant donné qu'il s'agit le plus souvent d'équipement ou de rééquipement — que les crédits à moyen terme et à bas taux d'intérêt.

La commission de l'agriculture demande que de toute urgence une solution soit prise par le Gouvernement.

ANNEXE

Besoins de l'équipement agricole et rural.

Besoins annuels évalués pour les premières années sur la base d'un plan de quatre ans.

(Extrait du rapport sur les besoins de l'équipement agricole et rural adopté par le Conseil économique le 8 octobre 1952) (1).

	MONTANT ANNUEL des travaux. (En milliards.)	SUBVENTION	PRETS Caisse nationale de crédit agricole.	CRÉDIT NATIONAL	AUTOFINANCEMENT ou financement particulier.
Equipement foncier:					
Remembrement	5	4	1	»	»
Hydraulique	10	3	7	»	»
Amendements calcaires	7,5	5	2,5	»	»
Equipement forestier	4	»	»	»	4
Motorisation	3	»	»	3	»
Engrais	8	»	»	8	»
Commerce produits agricoles	8	»	»	8	»
Froid	4	»	»	4	»
Coopératives	12	3	9	»	»
Equipement outillage (logement)	50	»	50	»	»
Habitat (bâtiments) (expl.)	150	25	50	»	75
Enseignement Vulgarisation	10	10	»	»	»
Electrification	30	15	10	»	5
Adduction d'eau	20	10	10	»	»
Voirie	15	5	»	»	10
Equipement régional	10	5	5	»	»
	346,5	85	144,5	23	94

(1) *J. O.* — Avis et rapports du Conseil économique du 9 octobre 1952.

INVESTISSEMENTS DANS LES DÉPARTEMENTS ET LES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

NOTE D'ENSEMBLE

sur les rapports présentés, au nom de la commission de l'économie de l'Union française, sur les dépenses d'investissements pour l'exercice 1953.

Saisie d'une demande d'avis sur le projet de loi relatif au développement des dépenses d'investissement pour l'exercice 1953, la commission de l'économie de l'Union française a estimé qu'il convenait d'étudier séparément les investissements concernant l'Afrique du Nord, les départements d'outre-mer et les territoires d'outre-mer.

A cet effet, trois rapports ont été présentés:

Le premier, par M. Tisserand, pour l'Afrique du Nord;

Le second, par M. Bicheron, pour les départements d'outre-mer;

Le troisième, par M. Lawrence, pour les territoires d'outre-mer.

Dans le délai extrêmement bref qui leur a été imparti, les rapporteurs ont dû se borner aux grandes lignes du projet gouvernemental.

Il ressort de leurs conclusions:

1° Que les crédits accordés pour 1953, lors même qu'ils paraissent supérieurs à ceux de 1952, restent très insuffisants.

Qu'ils marquent, surtout pour l'Afrique du Nord et les départements d'outre-mer, un abandon de toute opération nouvelle à long terme. C'est la conséquence du désordre qui trouve sa source dans un chevauchement entre l'ancien plan et le nouveau plan, dont on ne connaît pas encore la teneur. Il en résultera, en 1954, un ralentissement des travaux, dont les conséquences économiques et sociales pourraient être graves;

2° Que la répartition des crédits, telle qu'elle ressort du projet de loi, est criticable:

a) La part faite aux départements d'outre-mer ne reflète pas la gravité de leur situation économique et sociale;

b) On tend à substituer les investissements économiques aux investissements culturels et sociaux, en négligeant le problème humain, auxquels ceux-ci doivent faire face;

c) Dans ces investissements économiques, l'imprécision des rubriques générales, comme paysannat, hydraulique agricole et pastorale, ne permet pas de savoir s'ils profiteront bien aux collectivités locales qui doivent en bénéficier;

d) Les crédits de la recherche scientifique ne paraissent pas bien coordonnés;

e) Certains investissements d'équipement administratif devraient figurer dans le budget ordinaire des territoires intéressés et non dans un plan économique et social;

f) D'une manière générale, l'agriculture est nettement sacrifiée. Le fait est de la plus haute gravité, notamment en Afrique du Nord.

DEPENSES D'INVESTISSEMENTS POUR L'EXERCICE 1953 AFRIQUE DU NORD

Rapport présenté, au nom de la commission de l'économie de l'Union française, par M. André Tisserand.

OBSERVATIONS PRELIMINAIRES

Le court délai qui a été imparti à la commission pour procéder à l'examen du texte de loi sur lequel un avis doit être donné n'a pas permis un examen approfondi de chaque question, ce qui aurait été cependant nécessaire.

La commission attire l'attention du Conseil et du Gouvernement sur le fait que semblables méthodes de travail ne sont pas compatibles avec une saine gestion de la chose publique.

CHAPITRE I. — LE PROJET GOUVERNEMENTAL

Les seuls renseignements qui nous sont fournis sur les investissements à réaliser en 1953, à l'aide des prêts du fonds de modernisation et d'équipement, figurent aux pages 320 et 321 du texte soumis à l'examen du Conseil.

Ces renseignements sont les suivants:

Afrique du Nord. — Le crédit prévu est de 57,6 milliards, contre 48 en 1952.

Il correspond à la poursuite, au rythme actuel, des opérations en cours et des opérations annuelles. Aucune opération nouvelle à long terme n'est prévue, l'engagement du barrage de l'Oued Djen en Algérie pouvant être néanmoins entrepris, si les moyens financiers nécessaires étaient obtenus de la Banque internationale.

Un certain changement d'orientation se manifestera dans plusieurs opérations annuelles. Il s'agit:

Des recherches minières, où l'accent sera mis sur la région de Colomb-Béchar, où doivent être poussées les prospections de gisements de cuivre, fer, charbon et manganèse, dont la mise en valeur commande tout développement industriel de l'Afrique du Nord;

De l'agriculture, où sera intensifié l'effort d'équipement en faveur du paysannat autochtone et en matière de petite et moyenne hydraulique;

De l'habitat, en vue du remplacement des bidonvilles et de l'équipement hospitalier et scolaire, où des mesures nouvelles seront mises en œuvre — dans le domaine des passations de marchés, notamment — en vue d'une réduction très sensible des coûts de construction.

Les autorisations de travaux prévues et les modes de financement envisagés en faveur des sociétés nationalisées d'Algérie, dont le Parlement avait demandé à avoir connaissance, sont donnés ci-après :

I. — Désignation des travaux :

	Autorisation de payement.
Electricité et gaz d'Algérie :	
Centrales thermiques	2.800
Centrales hydro-électriques	6.780
Transport et distribution d'électricité	4.020
Production, transports et distribution de gaz	1.000
Total pour électricité et gaz d'Algérie	14.600
Houillères du Sud-oranais :	
Gisements de Colomb-Béchar-Kénadza	150
Gisements de Ghorassa	200
	350

II. — Financement :

Entreprises.	Prêts du F. M. E.	Auto-financement.	Emprunts.	Autres ressources.	Total.
Electricité et gaz d'Algérie	9.400	500	2.100	2.600	14.600
Houillère du Sud-Oranais	100	150	100	»	350

CHAPITRE II. — INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

Il est apparu à la commission que les informations générales et parfois contradictoires contenues dans le texte gouvernemental nécessitaient quelques précisions.

Au cours de diverses auditions et notamment de celle de M. Fangeat, il a été précisé les points suivants :

SECTION 1. — *Sur l'augmentation des sommes investies.*

Il était prévu primitivement, pour l'année 1953, un crédit de 58 milliards ; ce crédit a été ramené à 57,6 milliards.

Le crédit, affecté aux mêmes opérations en 1952, était de 48 milliards.

Tout vient de cet accroissement de 10 milliards.

Il serait erroné de croire qu'il s'agit là d'un accroissement de l'effort d'investissement prévu pour l'année 1953.

Cette majoration de 10 milliards des investissements, prévus avec l'aide du fonds de modernisation et d'équipement, trouve son origine dans la diminution de l'effort prévu pour chaque territoire ; cette diminution d'effort a elle-même pour cause l'augmentation des charges de fonctionnement et d'entretien qui pèsent sur les budgets locaux, en raison des investissements antérieurs.

Il nous a été déclaré :

« Si l'on poursuit l'effort social, les charges locales de fonctionnement et d'entretien seront dans un prochain avenir telles qu'elles nuiront gravement à l'équipement économique des trois pays d'Afrique du Nord. »

SECTION 2. — *Sur la répartition par territoire.*

Le crédit global de 58 milliards se répartit ainsi :

Algérie	26,5
Tunisie	12,5
Maroc	17,5
Crédit Horbard	1,5

Notons que le crédit horbard a pour raison d'être le financement de travaux d'intérêt commun à plusieurs des pays de l'Afrique du Nord : en particulier les investissements nécessaires au fonctionnement et à la modernisation du port de Nemours, et les investissements de recherches minières dans la région de Colomb-Béchar.

Il est apparu à la commission qu'il était regrettable que cette répartition entre l'Algérie, territoire départementalisé, le Maroc et la Tunisie, territoires étrangers sous protectorat, ne figure pas de façon explicite dans le texte gouvernemental.

SECTION 3. — *Répartition des crédits en Algérie.*

La répartition des crédits destinés à des investissements en Algérie fait apparaître qu'en dehors des 26,5 milliards provenant du fonds de modernisation et d'équipement, d'autres crédits provenant, soit de contributions locales, soit de prêts de divers organismes ou du crédit foncier, portaient l'ensemble des crédits d'investissements à la somme de 58 milliards.

Le fonds de modernisation et d'équipement intervient sur ce total pour 26,5 milliards.

La répartition entre les différentes activités économiques et sociales est la suivante (en milliards) :

Agriculture	4,7
Hydraulique	9,5 (*a*)
Energie	14,7
Mines et recherches de pétrole	3,2
Investissements industriels	1
Transports	8,3 (*b*)
P. T. T.	2
Equipement administratif	1,5
Equipement social et culturel	12,1 (*c*)

SECTION 4. — *Répartition des crédits en Tunisie.*

Sur un total de 19,5 milliards d'investissements effectués au moyen des crédits publics, 12,5 milliards reviendront au fonds de modernisation et d'équipement.

La répartition, par branche d'activité, est la suivante :

Agriculture	2,9
Hydraulique	2,7
Barrage de Medjerda	3,8
Energie	1,3
Mines et recherches pétrolières	3
Equipement industriel	0,2
P. T. T.	0,4
Transports et communications	1,9
Investissements culturels et sociaux	3,4

SECTION 5. — *Répartition des crédits d'investissements au Maroc.*

Sur un total d'investissements de 55 milliards au moyen des crédits publics, 17,5 milliards seront financés par le fonds de modernisation et d'équipement.

La répartition par catégories professionnelles est la suivante :

Agriculture	4,3
Hydraulique	6,7
Energie	9,8
Mines et recherches pétrolières	5,2
Transports et communications	7,3
P. T. T.	2,5
Equipement administratif	2,3

Ces investissements culturels et sociaux sont répartis ainsi qu'il suit :

Instruction publique	3,8
Enseignement professionnel	0,3
Jeunesse et sports	0,4
Santé publique	2,4
Habitat	10

SECTION 6. — *Sur les priorités.*

Il nous a été indiqué par le représentant du commissariat général au plan que le projet soumis à notre examen prévoyait certaines priorités, en particulier en faveur de l'agriculture.

Il n'est pas contestable qu'en dépit d'efforts faits depuis 1938, le rendement de quintaux à l'hectare des cultures céréalières s'est sensiblement maintenu de façon constante, depuis 1938.

(*a*) Dont 5 pour l'hydraulique agricole.
(*b*) Dont 3,1 pour les routes.
(*c*) Dont 4,5 pour l'instruction et 2,3 pour la santé.

Dans l'ensemble de l'Afrique du Nord, en milieu européen, le rendement est resté presque toujours inférieur à 10 quintaux-hectare et en milieu autochtone, très sensiblement inférieur à 5 quintaux-hectare.

Il nous a été déclaré que l'Algérie considère qu'un plafond de production a été atteint, avec 10 millions de quintaux-hectare.

Pour remédier à cet état de choses, il nous a été indiqué:

Qu'il fallait augmenter les ressources du crédit agricole;

Qu'il fallait importer une quantité plus importante de biens d'équipement agricole (actuellement le pourcentage de ces biens, par rapport aux importations totales, ne dépasse pas 3 à 4 p. 100);

Qu'il fallait aider l'agriculture autochtone, qu'il s'agisse des secteurs d'amélioration de paysannat au Maroc, des secteurs d'amélioration ruraux en Algérie ou des coopératives de production en Tunisie.

Le projet qui est soumis au Parlement ne semble pas satisfaire à ce besoin élémentaire d'investissement dans nos territoires d'Afrique du Nord et l'agriculture, une fois de plus, semble avoir été assez largement sacrifiée à d'autres secteurs.

Or, il semble absolument indispensable, eu égard à l'augmentation de la population et, par là même, de la consommation de biens agricoles, qu'un effort immédiat soit fait pour augmenter les rendements de produits de consommation et d'alimentation non exportés dans les territoires et pays d'Afrique du Nord.

Un encouragement aux cultures céréalières doit, en particulier, être fait dans un proche avenir.

Section 7. — *Sur l'équipement culturel et social.*

Il a été indiqué aux membres de la commission par le représentant du commissariat au plan que ledit commissariat avait attiré l'attention du Gouvernement sur le fait que les investissements culturels et sociaux représentaient une charge très lourde par leurs frais d'entretien et les dépenses qu'ils occasionnaient annuellement aux budgets locaux.

Il a été signalé notamment que la scolarisation de tous les élèves de l'enseignement primaire en Algérie coûterait, en 1965, comme budget d'entretien et dépenses annuelles, une somme de 66 milliards.

Il semble qu'une certaine tendance du commissariat au plan ait pour but de faciliter les investissements économiques immédiatement rentables, au détriment des investissements culturels et sociaux, dont les revenus ne peuvent pas être appréciés en argent.

Cette observation, pour pertinente qu'elle soit, sur le plan des rapports économiques entre la France et les pays d'Afrique du Nord, n'en pose pas moins, et de façon fort inquiétante, le problème humain de la primauté sociale, de la culture sur l'économie. Ce problème, sans doute, est un problème de gouvernement, mais il semble néanmoins que ce changement d'orientation dans les circonstances présentes puisse être considéré sous un jour inexact par les populations musulmanes.

Il conviendrait plutôt, pour résoudre ce problème d'y chercher de nouvelles solutions: c'est ainsi qu'il nous a été donné d'apprendre que l'on peut construire en Tunisie trois logements ou trois classes pour 6 millions, alors que l'on ne peut en construire que deux en Algérie ou au Maroc.

C'est donc dans une étude approfondie des conditions de fonctionnement des services publics bénéficiaires de la plupart des investissements culturels et sociaux qu'il y aurait lieu de rechercher la solution au problème ci-dessus exposé.

Section 8. — *Sur la formation professionnelle.*

La commission a été frappée des sommes extrêmement faibles (300 millions pour le Maroc) mises à la disposition des territoires, pour faciliter la formation professionnelle d'ouvriers qualifiés.

Le Conseil, à plusieurs reprises, a constaté l'insuffisance grave, et aux conséquences inquiétantes, du nombre des ouvriers qualifiés dans les territoires d'outre-mer et plus particulièrement en Afrique du Nord.

Il semble que le projet gouvernemental ne fasse pas une part suffisante à ces investissements rentables entre tous, puisqu'ils transforment des manœuvres difficilement utilisables dans un pays surpeuplé en ouvriers qualifiés particulièrement recherchés dans presque toutes les branches d'activité professionnelles.

Section 9. — *Sur l'équipement administratif.*

La commission a constaté que des sommes relativement importantes étaient destinées, en particulier en Algérie (1,5 milliard) et Maroc (2,3 milliards), à des constructions administratives dont la rentabilité ne paraît pas certaine.

Elle a été unanime à penser que, dans l'état des finances de la France, des économies devaient être recherchées par tous les moyens sur les constructions nouvelles qui n'avaient pour but que de loger des services publics, lesquels fonctionnent déjà, la plupart du temps, dans des conditions d'habitat difficiles peut-être, mais fonctionnent néanmoins.

La commission a pensé que les projets de construction de tribunaux, de prisons ou de résidences somptuaires doivent être abandonnés, pour faire place à des investissements plus rentables et plus directement utiles à la population et à la communauté nationale.

Conclusion.

La commission attire l'attention du Conseil sur le fait suivant:

1° Les crédits d'investissements prévus pour l'Afrique du Nord n'ont pas fait l'objet d'une ventilation dans le texte gouvernemental entre les départements algériens et les deux pays sous protectorat du Maroc et de la Tunisie.

Cette présentation risque de nuire à la compréhension du texte;

2° Les crédits d'investissements ne font pas une part suffisamment judicieuse aux investissements agricoles destinés à faciliter les cultures céréalières et les productions de biens alimentaires destinés à la consommation locale;

3° Les sommes prévues pour la formation professionnelle d'ouvriers qualifiés sont notoirement insuffisantes, eu égard aux besoins immédiats et futurs des différentes régions de l'Afrique du Nord. Aucun effort n'a été prévu pour la défense de l'artisanat, en particulier de l'artisanat d'art, qui constitue une valeur d'exportation;

4° Les crédits destinés à la recherche scientifique n'apparaissent pas de façon précise dans le texte gouvernemental et n'ont pu être décelés aisément au cours des auditions;

5° Les investissements administratifs non rentables paraissent hors de proportion avec certains autres, en particulier au Maroc. Il serait utile de prévoir une reconversion de ces constructions d'édifices publics en constructions d'habitations privées, en particulier dans les secteurs ruraux;

6° L'abandon de toute opération nouvelle à long terme dans l'ensemble de l'Afrique du Nord fait apparaître le désordre qui règne actuellement dans les services publics, désordre qui trouve sa source dans un chevauchement entre l'ancien plan décennal qui n'a été réalisé qu'à 30 p. 100 et le plan quadriennal, dont on ne connaît pas encore la teneur.

De plusieurs auditions, il résulte que des chevauchements de crédits se produiront dans les deuxièmes semestres 1953 et 1954, si le nouveau plan est mis en vigueur en juin 1953.

Cette absence de coordination et de vue d'ensemble des problèmes de nos territoires d'outre-mer est grandement préjudiciable à tout effort à long terme, seul justiciable d'investissements sur des crédits nationaux;

7° La tendance manifestée par le commissariat au plan de voir substituer dans la plus grande mesure du possible des investissements économiques aux investissements culturels et sociaux pose des problèmes humains inquiétants dont il ne semble pas que l'on se soit préoccupé autrement que pour les poser.

Des recherches devraient être faites pour trouver une solution à la non-rentabilité économique des investissements culturels et sociaux. Des recherches devraient aussi être faites pour éviter de grever de charges d'entretien et de fonctionnement trop lourdes pour leur budget les finances locales, du fait de ces investissements culturels et sociaux.

En définitive, le projet gouvernemental semble être une opération sans vue à grande distance que de mauvais esprits pourraient qualifier d'opération à la petite semaine, et il serait utile que le Parlement et le Conseil économique soient saisis dans un délai extrêmement court des travaux actuels, en vue de l'élaboration d'un plan quadriennal pour les investissements dans la France d'outre-mer.

INVESTISSEMENTS RELATIFS AUX DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Rapport présenté, au nom de la commission de l'économie de l'Union française, par M. Antonin Bicheron.

L'exposé général des motifs stipule que le projet des dépenses d'investissements présenté pour 1953 constitue un programme de transition, qui n'anticipe pas sur les décisions à venir.

Page 321, on peut lire que le programme de 6 milliards et demi pour les départements d'outre-mer comprend essentiellement la poursuite des opérations en cours.

Nous n'éprouvons pas le désir de commenter l'importance ou l'insuffisance des crédits envisagés; il est impossible de faire une étude sérieuse de la question dans le temps qui nous est imparti et avec les données communiquées.

Nous estimons donc préférable, parce que plus utile, d'exposer simplement la situation de ces nouveaux départements, nés de la loi dite d'assimilation.

L'assimilation a été la satisfaction tardive donnée aux aspirations de ces anciennes colonies, vieilles de trois siècles dans l'appartenance française et aussi et surtout, l'affirmation péremptoire et hâtive des droits intangibles du pays sur ces îles qui, aux portes de l'Amérique, sont les marches atlantiques et pacifiques de l'Union française.

Au moment où il a été établi le plan Monnet, ces nouveaux départements, qui avaient passé du contrôle du ministère du plein emploi qu'est le ministère de la France d'outre-mer à l'obédience de tous les autres départements ministériels, n'ont pu trouver dans ces ministères épars et qui les avaient jusqu'alors ignorés, les services compétents qui pouvaient véritablement les défendre.

Le plan quinquennal a donc, en ce qui le concerne, été établi sans étude préalable bien sérieuse. On ne peut pas dire qu'il n'ait encore rien été fait pour eux, mais il est, non seulement possible, mais à coup sûr certain, qu'une œuvre plus utile et moins coûteuse aurait pu résulter d'une préparation plus mûrie.

L'on a vite reconnu que ces départements d'outre-mer, en raison de leur éloignement, de leur état social, de leurs conditions particulières de vie, de la valeur de leur production, etc... ne pouvaient être considérés comme des départements semblables aux autres.

S'ils bénéficièrent, depuis plus d'un siècle, de la plénitude des droits civils et politiques, ils deviennent étrangement en retard, du point de vue du bien-être matériel, du progrès humain, de la sécurité sociale, tous domaines dans lesquels rien, ou presque rien, n'a été fait pour eux par la métropole.

Or, l'assimilation, pour les raisons d'ordre sentimental et d'intérêt national qui l'ont dictée, implique leur alignement sur les départements métropolitains.

Si les deux missions, l'une du Conseil économique, l'autre parlementaire, qui se sont rendues dernièrement aux Antilles, n'ont pas encore déposé et fait discuter leurs rapports, l'on peut, d'ores et déjà, affirmer qu'une tâche immense est à accomplir, notamment dans nos îles Caraïbes, dans le domaine dont nous venons de parler.

Le problème qui peut être posé par un dilemme brutal est de savoir si la métropole est disposée à porter de tout leur poids ces départements d'outre-mer, dont l'assimilation pose pour elle aux yeux de l'étranger et à l'endroit de ces populations, des devoirs et des obligations, ou s'il ne vaut pas mieux pour elle, à tous les égards, les aider à se porter eux-mêmes.

C'est le prochain plan quadriennal qui devra apporter à cette question une réponse pertinente.

En attendant ce plan quadriennal, la commission aurait été heureuse de trouver dans le projet d'investissements pour 1953:

1° Les idées directrices qui président au développement économique et social de la Guyane dont le cas est très particulier: richesses virtuelles et absolu manque de main-d'œuvre;

2° Les remèdes à apporter à la situation créée par la surpopulation de la Réunion, de la Martinique et de la Guadeloupe, qui pose un grave problème humain et qui ne peut être réduit à la question de l'industrie sucrière.

La commission ne peut que constater qu'en contradiction du programme des travaux qui s'imposent et à l'intérieur d'un budget général d'investissement B. R. E. + F. M. E., en augmentation de 18 p. 100, la dotation des départements d'outre-mer est diminuée d'un peu plus de 8 p. 100.

LES INVESTISSEMENTS RELATIFS AUX TERRITOIRES D'OUTRE-MER

Rapport présenté, au nom de la commission de l'économie de l'Union française, par M. Antoine Lawrence.

MONTANT DES CRÉDITS PROPOSÉS POUR 1953

Autorisation de programmes.

(En millions de francs O. M.)

CHAPITRES	PAGES	FIDES de sections.	OPÉRATIONS en cours.	OPÉRATIONS nouvelles.	TOTAL
68.90.....	188	Fides général.	Néant.	13.000	13.000
68.92.....	190	Territoires.	13.750	25.000	38.750
68.94.....	191	Equipement public territoires	110	Néant.	110 51.860

Il semble que les chiffres, pour la section générale, s'élèvent à 13 milliards et que pour la section d'outre-mer, il faille distinguer:

1° Opérations anciennes:

13 milliards 750 millions, pour le budget d'investissement;
11 milliards 250 millions, pour les territoires d'outre-mer.
Soit un total de 25 milliards.

2° Opérations nouvelles:

25 milliards, pour l'Etat;
20 milliards, pour les territoires d'outre-mer.
Soit un total de 45 milliards.

Crédits de payement 1953.

(En millions de francs O. M.)

CHAPITRES	PAGES	FIDES de sections.	OPÉRATIONS en cours.	OPÉRATIONS nouvelles.	TOTAL
68.90.....	188	Fides général.	5.000	6.450	11.450
68.92.....	190	Territoires	30.000	2.200	32.200
68.94.....	191	Subvention équipement public territoires	150	Néant.	150 43.800

Il semble que les crédits pour la section générale s'élèvent à 11 milliards 450 millions et pour la section outre-mer à 58 milliards 300 millions.

Crédits de payement.

Vue générale.

	ALGÉRIE, TUNISIE, MAROC	D. O. M.	T. O. M.	TOTAL O. M.	TOTAL général.
Titre VI-A....	Néant.	5,2	43,8	49 soit: 40,6 p. 100	120.66 du total.
Titre VI-B....	57,6	4,6	39,8	98,9 soit: 28,3 p. 100	349.8 du total général.
Total.....	57,6	6,8	83,6	147,9	

2° Commentaire

1 — En ce qui concerne les programmes anciens, on ne constate pas de modification sensible, par rapport aux années antérieures. Les crédits de 1953 permettront la poursuite des travaux déjà amorcés. C'est, tout au moins, ce qui semble ressortir des comparaisons entre les crédits de 1952 et les crédits de 1953.

Il est bien certain que la présentation des affectations des crédits de payements sous les rubriques très générales ne permet pas de se faire une opinion valable de l'utilisation réelle de ces crédits. Compte tenu de ces remarques, il apparaît cependant que les crédits figurant sous la rubrique « Equipement urbain et rural, Action sanitaire et sociale » sont nettement insuffisants et notamment en ce qui concerne l'Afrique occidentale française.

2 — En ce qui concerne les programmes nouveaux, la répartition des crédits semble amorcer une orientation différente des investissements. Alors que les besoins relatifs à l'infrastructure avaient été satisfaits en premier lieu, on désire maintenant limiter les travaux d'infrastructure aux besoins qui sont associés directement à la production et pousser les actions sur la production proprement dite. Cette évolution, qui n'est pas blâmable en soi, ne doit pourtant pas conduire à négliger les questions sociales.

D'autre part, la commission pense que le volume des crédits d'engagements est insuffisant, eu égard à l'ampleur des besoins à satisfaire.

Enfin, la commission insiste sur l'urgence que présente la mise au point du deuxième plan de modernisation et d'équipement et espère qu'elle en sera saisie en temps pour en délibérer valablement.

INVESTISSEMENTS EN 1953 EN MATIERE DE MOYENS DE COMMUNICATIONS ET DE TOURISME

Rapport présenté, au nom de la commission des transports, des P. T. T. et du tourisme, par M. Louis Bour.

Le rapport que la commission des transports, des P. T. T. et du tourisme présente au sujet des investissements prévus pour 1953, en matière de moyens de communications et de tourisme, est volontairement court.

Les délais dans lesquels la commission a eu à examiner cet important problème se sont trouvés, par la force des choses, les plus réduits.

Il n'a donc été possible que de dégager quelques idées générales, sans entrer dans un examen détaillé des crédits et des programmes envisagés, examen qui aurait pourtant mérité d'être fait, puisque le budget des investissements 1953 devrait amorcer, dans une certaine mesure, le deuxième plan national d'investissements que le Gouvernement doit prochainement établir et lui servir de transition avec le premier plan d'investissements.

Sur l'ensemble des investissements prévus pour 1953, soit 1.030 milliards, la part des moyens de communications ressortirait, d'après le projet de loi n° 4785 (1), à 183,3 milliards (2), contre 154 milliards en 1952 (3), soit une augmentation d'environ 20 p. 100, mais ce chiffre ne représente pas exactement la masse des crédits de payement intéressant les moyens de communications. Pour être complet, il faudrait, en effet, ajouter au chiffre de 183,3 milliards certains éléments comme:

Le budget de la radio-télévision française, que la commission se doit de connaître, soit 1.350 millions.

Des crédits conditionnellement bloqués, pour l'aide à la construction navale (art. 10 du projet de loi), soit 2.500 millions.

Des autorisations d'emprunts, non garantis, pour les postes, télégraphes et téléphones, soit 11.600 millions.

Le reliquat d'autorisation d'emprunt, pour l'aéroport de Paris, soit 1.500 millions.

Un autofinancement de la Société nationale des chemins de fer français pour 1.150 millions.

Des réparations de dommages de guerre concernant les superstructures des ports et aéroports et intéressant les chambres de commerce (dont le montant pour 1953 n'est pas encore connu), néant.

La part des crédits affectés à la Compagnie nationale du Rhône intéressant la navigation, néant.

C'est, en définitive, à un total qui paraît devoir être légèrement supérieur à 200 milliards que l'on doit aboutir, ce qui, comparé aux 1.030 milliards que représente la masse globale des investissements consacrés à tous les secteurs d'activité, représente un pourcentage de 20 p. 100 et pourrait faire penser que la masse des crédits prévus pour les moyens de communications est très largement suffisante. L'examen rapide, auquel nous allons nous livrer, montrera que, le plus souvent, il faudra conclure différemment.

L'étude de la commission a porté sur les crédits de payement; une étude analogue, portant sur les autorisations de « programmes », n'aurait pas été dénuée d'intérêt; on aurait ainsi pu observer la tendance propre à chaque secteur, mais le projet de loi n° 4785 ne donne pas de renseignements complets, en ce qui concerne les programmes. Dans l'impossibilité où était la commission de se procurer les renseignements complémentaires nécessaires dans le court délai disponible, il lui a paru préférable de s'abstenir de tout commentaire sur cet aspect pourtant important de la question des investissements, ce qui est évidemment regrettable.

On notera également que cette étude porte uniquement sur les moyens de communications métropolitains, à l'exclusion des investissements faits outre-mer, par exemple, ceux qui intéressent les bases aériennes des territoires d'outre-mer ou leurs ports.

Il aurait été également intéressant de pouvoir se livrer à un examen comparé des crédits affectés aux différents modes de transport, car, ce qui importe, en définitive, n'est pas tant de pouvoir disposer de crédits importants que de savoir ces crédits judicieusement utilisés, mais cette comparaison, qui aurait nécessité un long et très minutieux travail, est très délicate en elle-même; en effet, en raison de la restriction générale des crédits d'investissements, la compétitivité, en matière de crédits, entre les différents modes de transport, est souvent très âpre, chacun pouvant faire valoir des raisons parfaitement valables pour obtenir une augmentation des crédits dont il dispose. Au surplus, étant donné l'insuffisance générale des crédits que nous allons constater, émettre une appréciation comparée est une question qui ne se pose pratiquement pas.

Les observations que la commission a donc cru pouvoir faire se limitent, en l'état actuel des choses, à certaines remarques, peut-être fragmentaires. Nous essaierons, ensuite, d'en dégager quelques conclusions d'ordre général.

L'examen rapide des crédits attribués aux diverses branches intéressant la commission, conduit aux observations suivantes:

Aviation.

Sous ce titre, sont réunis les crédits intéressant trois secteurs différents:

Le secrétariat général à l'aviation civile et commerciale;

L'aéroport de Paris, qui jouit d'un statut spécial;

Enfin, la Compagnie nationale Air-France.

En ce qui concerne les crédits du secrétariat général à l'aviation civile et commerciale, ceux-ci s'élèvent à environ 12 milliards, dont la plus grosse part (8,730 milliards) est réservée à l'étude de prototypes, ce qui correspond évidemment à une nécessité inéluctable dans l'état actuel de la construction aéronautique française. Il faut toutefois noter que plus de la moitié du crédit de 8,730 milliards est commun au ministère de l'air et à l'aviation civile et commerciale, de sorte que le crédit affecté en propre aux études de prototypes commerciaux n'est que de 4,100 milliards.

On remarquera, d'autre part, que les crédits pour l'infrastructure (2,700 milliards) paraissent vraiment limités. On sait quelles sont les déficiences de l'infrastructure française: or, la position géographique de la France, à peu près au centre des continents, lui confère une place éminemment favorable, eu égard à l'activité aérienne internationale. Cet avantage, toutefois, ne sera pleinement exploité et avantageux pour notre pays que si nous disposons d'une infrastructure valable et parfaitement adaptée aux besoins des avions les plus modernes.

En ce qui concerne les différents aéroports, on notera que les crédits concernant la reconstruction de la superstructure

(1) Tableau de la page 13 du projet de loi.

(2) Dont on trouvera le détail par branches d'activités, et par sources de financement, en annexe.

(3) Auxquels il faut ajouter 15 milliards du fonds d'investissement routier (non compris dans le chiffre de 1952, mais compris dans celui de 1953).

qui relève, le plus souvent, des chambres de commerce, font partie des crédits dont dispose le ministère de la reconstruction et de l'urbanisme au titre des réparations des dommages de guerre. Aucun chiffre n'a pu encore être avancé dans ce domaine pour l'exercice 1953, puisque la répartition de ces crédits prioritaires n'est réalisée que bien après le vote du budget. Il n'est donc pas possible, dans l'état actuel des choses, de dire si les crédits, qui étaient (en 1952) de l'ordre de 200 millions pour les aéroports seront, ou non, maintenus en 1953. Or, il est bien évident qu'il y aurait le plus grand intérêt à ce que ces reconstructions soient rapidement terminées.

En ce qui concerne l'aéroport de Paris, les travaux portent essentiellement sur l'aérodrome d'Orly, pour lequel 3,6 milliards de travaux doivent être réglés cette année, contre 3 milliards en 1952. On remarquera que la cadence des travaux nécessaires au développement normal de notre grand aérodrome national ira en augmentant en 1954, les crédits de payement se situant alors entre 4 et 5 milliards. Les autorisations nouvelles d'emprunts, limitées, en 1953, à 2,1 milliards (dont 1,5 milliards auprès du fonds de modernisation et d'équipement), en raison de l'utilisation des autorisations non réalisées (1,5 milliards également), devront, en 1954, être beaucoup plus importantes.

Enfin, les 8,8 milliards dont doit disposer Air France se décomposent en 3,8 milliards de prêts du fonds de modernisation et d'équipement consacrés notamment à l'achat de 12 Bréguets « deux ponts » qu'Air-France a commandés à la demande instante du Gouvernement et 5 milliards d'emprunts qu'Air-France doit placer. Ces ressources seront consacrées au règlement des commandes déjà passées qui, indépendamment des Bréguet, porte sur 10 Super-constellation, 12 Vickers-Viscount et 3 Comet. Mais on doit remarquer que les payements à régler, en 1953, pour le renouvellement et la modernisation de la flotte d'Air-France — mesures particulièrement urgentes étant donné la concurrence étrangère — seront difficiles, puisqu'ils paraissent devoir dépasser d'un peu plus d'un milliard les crédits de payement envisagés. On notera, d'ailleurs, qu'à l'avenir, les nouvelles commandes d'Air-France seront partiellement compensées par la revente d'anciens appareils.

Dans l'ensemble, les crédits intéressant les diverses branches de l'aviation, bien qu'en hausse, puisqu'ils passent de 18,6 milliards en 1952 à 25 milliards en 1953, paraissent manifestement insuffisants, l'aviation étant un secteur en plein développement. La construction des appareils, la mise au point de l'infrastructure conditionnent l'activité des ailes françaises et la place que nous devons avoir dans ce domaine. Mais pour obtenir les résultats que nous sommes en droit d'escompter, il faut d'abord savoir consacrer à l'aviation des crédits suffisants, comme ont su le faire nos voisins et alliés les Anglais.

Marine marchande.

Les crédits prévus pour 1953 sont en augmentation assez sensible sur ceux qui avaient été adoptés pour 1952, de plus de 15 milliards. Ce fait est dû au développement de l'aide à la construction navale, dont il sera parlé ci-après et aux conséquences du décalage qui s'est produit entre la construction au titre des réparations des dommages de guerre de la flotte commerciale et de pêche et le règlement de ces dommages. Pour ne pas ralentir la cadence du travail des chantiers de construction navale, on s'était, en effet, trouvé devant la nécessité de recourir à un financement spécial, mais, pratiquement ces procédés conduisaient à une certaine inflation des moyens de payement; ils étaient donc malsains, économiquement parlant; il a donc été décidé de réduire, dès 1953, ce décalage, celui-ci devant être complètement résorbé en trois années.

Il faut d'ailleurs remarquer qu'en ce qui concerne la marine marchande, on arrive à peu près au terme de la reconstruction et que, d'ici deux ans, celle-ci doit être à peu près terminée. Se posera alors une autre question qui sera celle du travail à donner à nos chantiers de construction navale. C'est la question de l'aide à la construction navale pour laquelle sont prévues, en 1953, des autorisations de programmes s'élevant à près de 12 milliards dont les trois quarts pour des opérations nouvelles et notamment pour la construction d'une nouvelle tranche de 90.000 tonneaux.

On notera à ce sujet que le tonnage d'avant-guerre est d'ores et déjà atteint et même dépassé. Mais, la flotte marchande actuelle comprend de nombreuses unités âgées qu'il faudra réformer; d'autre part, la France manque encore de pétroliers et de paquebots; enfin, le trafic est tel que les armateurs français sont souvent amenés à faire travailler pour leur compte des navires battant pavillon étranger.

Installations portuaires.

Nous constatons, dans ce domaine, une légère réduction des crédits, 12,2 milliards en 1953 contre 13,7 en 1952, alors que les travaux de reconstitution sont pourtant très en retard et que certains travaux neufs doivent être entrepris si l'on désire maintenir nos ports en état de concurrence avec les ports étrangers, comme Anvers et Gênes; ce dernier, bien que terriblement endommagé, par suite de la guerre, a été complètement reconstruit et rénové.

Or, il reste encore environ le tiers de nos installations portuaires détruites à reconstituer. Cependant, les crédits de reconstitution nous paraissent être en diminution dangereuse: 7 milliards en 1953, contre 11 milliards en 1952. Sans doute, les travaux neufs sont-ils un peu plus poussés: 2.173 millions en 1953 contre 1.450 en 1952, qui permettront de poursuivre les améliorations des installations de nos ports et de continuer les travaux de désensablement d'estuaires.

On notera également, dans ce domaine, ainsi qu'on l'a fait à propos de l'aviation marchande, que les dommages de guerre relevant des chambres de commerce, doivent être réglés sur les disponibilités consacrées aux dommages de guerre. Le montant de crédit pour 1952 était d'environ 6 milliards. Là encore, il n'est pas possible de fournir d'indications pour 1953.

Le volume des crédits prévus pour nos installations portuaires conditionne le potentiel de nos ports et par là même les possibilités de notre commerce extérieur et l'activité économique de notre pays. C'est dire toute leur importance.

Chemins de fer.

Les crédits prévus pour la S. N. C. F. se caractérisent par une régression importante, alors que dans la plupart des autres branches de transport nous enregistrons un accroissement de ces crédits; la S. N. C. F. se voit attribuer 46,8 milliards (dont 1.150 millions d'autofinancement) alors qu'en 1952, 55 milliards — dont, il est vrai, 3 milliards partiellement bloqués — lui étaient accordés. Ce dernier crédit était lui-même en diminution sur les précédents (73 milliards en 1949).

Sans doute, la reconstruction de la S. N. C. F., activement poussée dès les années 1946 et 1947, doit-elle aller en se réduisant. Il n'en demeure pas moins que les crédits d'investissements accordés à la S. N. C. F. sont dangereusement diminués et ce, contrairement, sans doute, à une opinion fort répandue et peut-être pas toujours très exactement informée.

La commission des transports du précédent Conseil économique avait nettement en conscience de cet état de choses et avait notamment constaté (lors de l'examen des investissements pour 1951, rapport de M. Bouygues): « l'obligation de maintenir en état un potentiel de transport par fer qui permettra de répondre aux besoins ordinaires ou extraordinaires » et elle avait proposé: « que les autorisations de dépenses accordées pour 1951... soient d'environ 65 milliards, et qu'une somme équivalente soit prévue pour 1952 ».

Nous sommes loin de ces recommandations, d'autant plus que la monnaie a subi quelque altération depuis deux ans.

Ceci étant rappelé, on notera qu'à part 15,7 milliards de réparations de dommages de guerre dont la S. N. C. F. n'est d'ailleurs pas totalement indemnisée puisqu'elle en supporte 20 p. 100, le reste des crédits prévus pour la S. N. C. F. ne pèse pas directement sur le budget de l'Etat. Il s'agit essentiellement ou d'autofinancement (1.150 millions ainsi qu'il a été dit plus haut) ou d'autorisations d'emprunts (30 milliards), charge importante que l'on ne demande qu'au crédit de notre entreprise nationale de chemins de fer.

On notera également que l'essentiel des crédits couvre des commandes déjà engagées et qu'il n'y a à peu près aucun engagement de travaux neufs en 1953. Or, en matière de chemin de fer (comme d'ailleurs pour les autres modes de transport, l'équipement doit viser à améliorer la sécurité et surtout la productivité, c'est-à-dire à faire des économies en même temps qu'elle doit permettre de réduire la consommation de charbon indispensable à d'autres usages (notamment sidérurgie), et de réduire nos importations.

Routes.

Les crédits prévus pour les ponts et les routes s'élèvent à 7,638 milliards, auxquels il faut ajouter des crédits du ministère de l'intérieur concernant la voirie départementale et vicinale et la voirie urbaine, d'autre part. Dans l'ensemble, c'est environ 10 milliards qui sont prévus pour la route, auxquels il

faut ajouter les disponibilités du fonds spécial d'investissement routier (20 milliards dont 15 milliards pour les routes nationales et 2,5 milliards pour chacune des voiries départementale et vicinale).

Il convient toutefois de noter que les crédits du ministère des travaux publics sont essentiellement consacrés à la reconstruction des ouvrages d'art. Sur 7.500 ponts détruits au moment de la Libération, 4.718 ont été reconstruits, mais 2.375 sont encore en situation provisoire et il existe également 54 bacs remplaçants des ponts détruits.

L'entretien des ponts provisoires, ainsi que l'exploitation des bacs représentent une somme relativement importante et qu'on peut, approximativement, évaluer à 1,5 milliard, somme qui est comprise dans le chapitre 53-20 concernant la reconstruction des ouvrages d'art. C'est dire qu'en réalité, les crédits affectés à la reconstruction proprement dite de ces ouvrages ne sont que de l'ordre de 6 milliards. Or, la plupart des installations provisoires avaient été envisagées pour une durée maximum de six ans et l'on arrive maintenant à une époque où il n'est plus possible de les entretenir et où il faut les remplacer complètement, ce qui augmente évidemment d'autant et inutilement ces dépenses accessoires et ralentit la cadence de la reconstruction définitive.

Le fonds spécial d'investissement routier est, lui, en augmentation sensible: 20 milliards contre 15 milliards en 1952; il doit permettre de procéder à la réalisation de nombreux travaux nouveaux: sorties de grandes villes, et notamment autoroutes du Sud de Paris desservant l'aéroport d'Orly, sortie Sud de Lille, sortie Ouest de Marseille, amélioration des grands itinéraires routiers, évitement de traversées de villages, suppression de passages à niveau, etc.

Voies navigables.

Les crédits prévus pour les voies navigables se chiffrent à 2,6 milliards, mais un examen plus attentif montre que 650 millions sont consacrés à des travaux de défense contre les eaux, qui n'intéressent pratiquement pas les voies navigables.

En définitive, il reste à peine 2 milliards pour les voies navigables; encore, ce chiffre a-t-il essentiellement trait, soit aux dépenses de reconstruction à la suite de dommages de guerre (800 millions), soit à la remise en état, à la suite de ruptures dues à la vétusté des installations, ou à l'insuffisance d'entretien, comme ce fut le cas pour les barrages de Courlon, sur l'Yonne, ou de Dammery, sur la Marne.

En fait d'équipements véritablement neufs, on ne trouve que l'électrification du halage sur divers canaux du Nord et de l'Est: c'est véritablement peu.

Les dépenses concernant les voies navigables apparaissent donc comme des plus faibles, eu égard à la masse des travaux de modernisation qu'il paraît nécessaire d'entreprendre.

Aucun crédit, en effet, n'est prévu pour l'amélioration générale du réseau, notamment pour la partie qui est intéressée par la mise en œuvre du pool charbon-acier, pas plus que pour l'achèvement des travaux dans le Nord de la France où quelques goulots d'étranglement ne permettent pas encore d'utiliser à plein les améliorations déjà réalisées.

La question est bien nette et se pose ainsi: quel sort entend-on réserver aux voies navigables ? Si le trafic se borne sur certaines voies d'eau à quelques péniches hebdomadaires, mieux vaudrait sans doute les fermer. Mais si l'on désire les maintenir en activité en raison de l'important trafic de marchandises qu'elles assument, il faut avoir les moyens de payer à la fois leur entretien et leur modernisation. Posée déjà depuis de longues années, cette question prend un relief tout particulier, vue sous l'angle du pool charbon-acier, plus spécialement en considérant l'effort qu'Allemands, Belges et Néerlandais ont fait pour leurs voies navigables.

Il faut également noter qu'aucune indication n'a pu être donnée à la commission, au sujet du problème de la canalisation de la Moselle, le rapport relatif à cette question n'étant pas encore prêt.

Postes, télégraphes et téléphone.

En ce qui concerne les postes, télégraphes et téléphone, les crédits prévus pour ceux-ci seraient de 29,6 milliards. Il a été difficile à la commission de pouvoir se documenter exactement, étant donné que le projet de loi spécial concernant ce budget annexe n'a pas encore paru. Il semble toutefois, d'après les renseignements recueillis, que le financement de ces 29,6 milliards doive se répartir comme suit:

8,4 milliards provenant du concours du ministère des finances dont d'ailleurs 400 millions pour les besoins des télécommunications de l'Afrique du Nord;

6,6 milliards d'autofinancement représentant le bénéfice de l'exploitation de l'ensemble des postes, télécommunications, chèques postaux;

10 milliards d'emprunts dont 3 garantis et 7 conditionnels;

4,6 milliards sous forme d'effets bancaires ou d'emprunts à court terme;

Les chiffres repris dans le rapport n° 4785 ne représentent que la tranche inconditionnelle soit 18 milliards, laissant de côté la tranche conditionnelle qui représente presque 12 milliards.

Sur cette masse de 29,6 milliards, 15 milliards environ représentent le renouvellement du matériel et des installations, l'amortissement de ceux-ci n'étant pas inscrit au budget de fonctionnement des services, ce qui peut d'ailleurs paraître regrettable. D'autre part, approximativement 1 milliard représente des dépenses de reconstruction, à la suite de destructions de guerre.

Il ne resterait donc qu'une douzaine de milliards pour les travaux d'extension; seulement, cette part est évidemment très aléatoire, car, pour la plus grosse partie, elle dépendra des possibilités d'emprunts. En fait, n'est valablement assurée en 1953 que la réalisation de deux ou trois milliards de travaux d'extension. Sans doute, cette situation marque-t-elle déjà un progrès sur celle des années précédentes puisque le budget d'investissement des P. T. T. est, malgré tout, en augmentation sensible par rapport aux exercices antérieurs.

Ces travaux nouveaux, réduits jusqu'ici à une part très limitée, intéressent les télécommunications à concurrence de 90 p. 100 et dans ce domaine, ils concernent essentiellement l'augmentation des centraux téléphoniques et les raccordements aux nouveaux abonnés; on sait d'ailleurs quelle est la haute rentabilité de telles opérations.

Ainsi que le Conseil économique l'a déjà fait précédemment remarquer, lors de la discussion d'un rapport consacré à l'équipement téléphonique de notre pays, notre retard est très grand dans ce domaine, surtout si nous comparons notre situation à celle des pays étrangers. Il semble donc que, sur ce point, la voix du Conseil économique ait été entendue; nous ne pouvons donc que nous en réjouir.

Radio-Télévision.

1,6 milliards sont prévus à ce titre au budget, mais 1,4 milliards intéressent la métropole, dont près d'un milliard pour la radio et près de 400 millions pour la télévision.

Faute de renseignements, la commission ne peut présenter d'observation sur ce secteur pourtant important.

Tourisme.

Les crédits prévus pour le tourisme sont hors de proportion avec les besoins qui seraient nécessaires pour permettre à notre pays de sauvegarder la position qu'il avait acquise en 1950 dans ce domaine et lutter efficacement contre la compétition internationale qui se manifeste. Des restrictions successives de crédits en 1949, 1950 et 1951, n'ont permis de réaliser qu'un tiers environ du programme envisagé par le plan établi en 1948.

Seul, un effort d'auto-financement des industries touristiques est parvenu à pallier ces réductions massives, effort qui ne saurait aujourd'hui se manifester au même rythme, en raison de l'asséchement des trésoreries privées. Dès lors qu'un recours à l'emprnt public, dans la conjoncture actuelle paraît impossible, la commission attire avec insistance l'attention des pouvoirs publics sur l'insuffisance manifeste des moyens de financement prévus pour l'exercice 1953 — qui bien qu'en augmentation de 50 p. 100 sur ceux de 1952 ne s'élèvent qu'à 1,5 milliard, ce qui impliquera l'arrêt de bon nombre de travaux (Equipements collectifs, possibilités d'accueil...).

Le tourisme semble être victime du fait que cette industrie est très disséminée, que l'amélioration de sa productivité est difficile à contrôler. Sans doute l'effort fait par l'Etat n'a-t-il pas toujours rencontré un effort égal du côté hôtelier, mais il faut le répéter, notre retard qui est très grand nous handicape considérablement vis-à-vis de l'étranger. Il est indispensable d'attirer tout spécialement l'attention sur ce point.

Quelles remarques d'ordre général peut-on faire, à la suite de ces observations malheureusement trop rapides ?

On peut d'abord observer que les crédits d'investissements couvrent des dépenses de natures assez différentes.

On trouve, par exemple, des remboursements d'emprunts ou d'avances; c'est le cas pour la Société nationale des chemins de fer français et la marine marchande et ce pour des montants qui sont d'ailleurs à peu près du même ordre de grandeur chacun, soit environ 10 milliards.

On trouve également des dépenses de matériel (c'est le cas des postes, télégraphes et téléphones, d'Air France et aussi, pour une faible part, de la Société nationale des chemins de fer français, ce qui ne représente pas loin de 25 milliards).

Il y a aussi les dépenses de reconstruction à la suite de calamités publiques ou d'accidents (voies navigables), ou les dépenses d'entretien des installations provisoires (ponts routiers).

Ces dépenses ont évidemment un intérêt ou une nécessité indiscutables, mais elles ne concourrent pas à l'accroissement du capital national (qu'il soit public ou privé). Il faut également remarquer que les crédits — pourtant si nécessaires, et qu'il ne s'agit pas de discuter — concernant la réparation des dommages de guerre ne concourrent pas non plus à accroître le potentiel des transports. Ils représentent, ce qui est vital pour le pays, une remise en état.

Lorsqu'on fait le total, on s'aperçoit que ces diverses catégories de dépenses absorbent plus de la moitié des crédits d'investissements affectés aux moyens de communication.

En définitive, c'est à beaucoup moins de cent milliards qu'il faut évaluer le volume des crédits d'investissement permettant une amélioration de notre équipement en moyens de communication.

Devant ce chiffre beaucoup plus modeste que les deux cents milliards qui, apparemment sont affectés à ce secteur, on perçoit alors pourquoi, lors de l'examen des diverses branches des communications, nous avons le plus souvent conclu par une insuffisance de crédits.

Nous pouvons maintenant faire une seconde observation: les crédits destinés à augmenter le potentiel de nos moyens de communication correspondent à deux objectifs bien définis, soit une amélioration de la productivité, c'est d'ailleurs le cas le plus général, soit un développement de la capacité des transports.

Cette extension du potentiel des transports, nous l'avons trouvée pour l'aviation, pour les télécommunications, peut-être aussi pour les routes (création d'autoroutes de dégagement), pour la marine marchande (flotte pétrolière et paquebots) et le tourisme.

Il semble, par contre, que la plus grosse partie des crédits intéresse surtout l'amélioration de la productivité. C'est le cas des chemins de fer (électrification), des travaux d'évitement sur les routes et d'amélioration de la circulation, de la réfection et de la modernisation des installations portuaires; ce devrait aussi être le cas des travaux d'approfondissement des canaux qui permettraient d'en améliorer le rendement.

S'il ressort de ces observations que, dans l'état actuel des choses, on ne peut guère parler d'un goulot d'étranglement en matière de moyens de communication (sauf dans le cas du téléphone et de l'aviation en raison du développement très important de ces deux secteurs), cela ne veut pas dire, bien au contraire, qu'il n'y ait pas de travaux urgents à exécuter dans le domaine des transports. En vue d'en abaisser le coût et d'en améliorer la productivité, il est indispensable que des crédits suffisants soient consentis.

En résumé, les crédits prévus pour 1953 en matière de moyens de transports, bien qu'apparemment importants, sont, en fait, réduits au moins quant à la part qui couvre une amélioration véritable de notre équipement de modes de transport.

Les crédits envisagés d'ailleurs ne couvrent qu'une partie des besoins urgents destinés à améliorer la productivité des modes de transport et ne permettent pas à ceux-ci de participer, autant que cela devrait être, au redressement économique et financier de la France.

ANNEXE

Investissements concernant les moyens de communication et de tourisme.

Répartition des crédits de payement en 1953 (en milliards) d'après le projet de loi n° 4785.

	INVESTISSEMENTS d'État.	SUBVENTIONS d'État.	FONDS de modernisation et d'équipement.	EMPRUNTS garantis.	DOMMAGES de guerre.	BUDGETS annexes et comptes spéciaux.	TOTAUX
Aviation	12	0,2	5,3	5,0			22,5
Marine marchande	.	9,8	4,95		39,5		51,3
Ports	10,8		1,4				12,2
S. N. C. F.				30,0	15,7		45,7
Routes	7,6	1,85				(1) 20	29,5
Voies navigables (et défense contre les eaux)	2,3	0,35					2,6
P. T. T.	8,4					9,6	(2) 18
Tourisme			1,5				1,5
	41,1	12,2	10,15	35,0			
Chiffres du tableau de la page 13 du projet de loi n° 4785	53,3		45,2		55,2	29,6	183,3

(1) Fonds spécial d'investissement routier.

(2) Ce chiffre ne tient pas compte de la tranche « conditionnelle » du programme des P. T. T. Au total, le budget annexe des investissements P. T. T. s'élèverait à 29 MM, 6.

PROPOSITIONS D'INVESTISSEMENTS DESTINES A L'INDUSTRIE POUR L'EXERCICE 1953

(Projet de loi n° 4785.)

Rapport présenté, au nom de la commission de la production industrielle, par M. Emmanuel Mayolle, président de la commission.

Lors de leur réunion du mercredi 10 décembre 1952, le bureau et les présidents de commissions ont décidé que le Conseil économique tiendrait une séance extraordinaire le lundi 15 décembre 1952, pour examiner le projet de loi n° 4785, relatif au développement des dépenses d'investissements pour l'exercice 1953.

A la suite de cette décision, la commission de la production industrielle a tenu séance les jeudi 10 et vendredi 11 décembre, pour donner son avis à la commission des affaires économiques et du plan sur les investissements destinés à l'industrie, dans le cadre du projet de loi précité.

La commission de la production industrielle a ainsi été amenée à examiner les crédits d'investissements prévus pour les Charbonnages de France, l'Electricité de France, le Gaz de France, la Compagnie nationale du Rhône, la sidérurgie, les prêts divers (crédit artisanal, coopératif, maritime, etc.) et les prêts pour l'adaptation et le développement des industries de transformation, ainsi que les investissements financés avec le concours de l'Etat.

Toutefois, la commission de la production industrielle n'a pas examiné en détail les crédits destinés aux Charbonnages de France et à la sidérurgie pour 1953, en raison de la conjonction des deux facteurs suivants: d'une part, l'étude entreprise par la commission des affaires économiques et du plan sur ces deux secteurs, à la suite de la mise en application du traité instituant la communauté européenne du charbon et de l'acier et, d'autre part, le court délai imparti pour cet examen qui ne lui permettait pas d'avoir des informations aussi étendues que celles qui avaient pu être fournies à la commission des affaires économiques et du plan. Il demeure entendu que la commission de la production industrielle maintient sa compétence sur ces deux secteurs et que la solution adoptée n'est valable que pour l'examen des crédits d'investissements 1953.

Pour les autres secteurs entrant dans le champ de son étude, la commission de la production industrielle a adopté les résolutions suivantes:

I. — Electricité de France et compagnie nationale du Rhône

(Comptes spéciaux n°s 2 *et* 4.)

Considérant, d'une part, la nécessité de développer les moyens de production d'énergie électrique, de telle manière que la demande à venir puisse être satisfaite, sans coupure, ni restriction, d'autre part, la nécessité d'économiser au maximum le charbon, de manière à diminuer notre déficit énergétique, dans le cadre de la balance des comptes, enfin, celle d'assurer, dans l'état actuel de la conjoncture, le plein emploi des travailleurs des industries intéressés;

La commission de la production industrielle estime souhaitable que le secteur électrique puisse disposer, en 1953, de moyens de financement supérieurs à ceux actuellement prévus et puisse, en conséquence, entreprendre des programmes plus larges en matière de production hydroélectrique en donnant la priorité, toutes choses égales d'ailleurs, aux aménagements susceptibles d'intérêt pour le développement et la modernisation de l'agriculture, ainsi qu'en matière de renouvellement et d'extension de la distribution;

Considérant, par ailleurs, le caractère aléatoire des ressources financières prévues en matière d'autofinancement et d'emprunts garantis, la commission est amenée à souhaiter une augmentation sensible du montant des prêts du fonds de modernisation et d'équipement.

En l'état actuel de ses informations et en raison du court délai qui lui a été imparti pour son étude, la commission regrette de ne pouvoir chiffrer les observations et propositions ci-dessus.

La commission, se référant à l'avis du Conseil économique en date du 23 juillet 1952 sur les économies d'énergie, qu'elle n'entend pas remettre en cause par les observations ci-dessus, estime nécessaire qu'un crédit soit prévu pour la modernisation de l'utilisation de l'énergie dans les industries diverses et de son utilisation dans les foyers domestiques.

II. — Gaz de France

(Compte spécial n° 3.)

Considérant que le gaz est une forme rationnelle de l'utilisation de l'énergie, et qu'il est nécessaire, par conséquent, de développer cette industrie et de faciliter, dans ce but, sa modernisation;

Considérant qu'un effort a été fait en 1952 pour permettre au Gaz de France de poursuivre un programme de modernisation;

Considérant le retard énorme de cette industrie en France;

La commission de la production industrielle demande aux pouvoirs publics d'accroître, dans les budgets d'investissements futurs, la part réservée à l'industrie du gaz en France.

III. — Prêts divers (crédits artisanal, coopératif, maritime, etc.) prêts pour l'adaptation et le développement des industries de transformation

(Comptes spéciaux n°s 15 *et* 16.)

La commission de la production industrielle demande que, sans diminution correspondante du compte n° 15 (lui-même considéré comme insuffisant), le crédit prévu au compte n° 16 soit porté à 700 millions et réservé aux petites et moyennes entreprises pour leur modernisation et notamment pour la réalisation d'économies d'énergie.

Elle estime, en outre, que le problème considérable de la modernisation des industries de transformation, et notamment des petites et moyennes entreprises, appelle un examen particulièrement approfondi dans le cadre de l'élaboration du nouveau plan.

IV. — Subventions d'équipement au bureau de recherches de pétrole

(Chapitre n° 62-00.)

Considérant que la recherche du pétrole dans les sous-sols de la métropole et des pays d'outre-mer est de la plus haute importance pour permettre une expansion économique sérieuse et durable, notamment en vue de l'industrialisation des pays d'outre-mer,

La commission de la production industrielle émet l'avis que le financement des travaux de recherches du pétrole soit amplifié et encouragé d'urgence et que son volume prévu en 1953 (21 milliards 600 millions) ne soit que l'amorce d'un développement important de la recherche dans le cadre du nouveau plan.

V. — Avances ou subventions d'équipement aux entreprises de recherche ou de prospections minières

(Chapitre 62-10.)

La commission de la production industrielle a regretté l'insuffisance des crédits de recherches minières et estime nécessaire qu'une place plus importante soit réservée à la recherche des métaux non ferreux.

VI. — Subvention a Electricité de France pour la chute d'Ottmarsheim

La commission de la production industrielle n'a aucune observation à formuler sur ce point.

RAPPORT POUR AVIS SUR LE BUDGET D'INVESTISSEMENTS POUR 1953 (RECONSTRUCTION ET CONSTRUCTION)

présenté par M. Eugène Dary, président de la commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme.

Extrême gravité de la crise du logement

L'opinion publique semble enfin s'émouvoir de la crise aiguë du logement que traverse notre pays depuis 1944. Le fait que, loin de se résoudre, elle s'aggrave de jour en jour, a fini par ouvrir bien des yeux et il n'est plus personne qui maintenant conteste que tous les efforts possibles doivent être faits pour la résoudre.

Mais peu nombreux encore sont néanmoins ceux qui ont mesuré à sa vraie valeur la situation catastrophique dans laquelle se trouve la France du point de vue du logement et l'ampleur de l'effort qui doit être déployé pour y remédier dans un délai raisonnable. Aussi, a-t-il paru indispensable de rappeler ici les chiffres de base qui les mesurent.

Besoins en logements.

L'étude la plus sérieuse qui ait été effectuée sur le sujet, et dont le Conseil économique a entériné les conclusions (1), apprécie à un minimum de 320.000 *logements par an pendant trente ans* l'effort de construction nécessaire pour rétablir peu à peu une situation saine (2).

Réalisations.

En face de ces besoins, les réalisations des dernières années ont été les suivantes (3):

	LOGEMENTS nouveaux construits.	LOGEMENTS reconstruits.	TOTAUX
1949	32.115	19.321	51.436
1950	37.930	30.120	68.050
1951	44.345	30.575	74.920
1952 (4)	51.440	27.400	78.840

Ainsi, la France ne construit actuellement que le quart de ce qui serait strictement nécessaire pour rétablir — et seulement en trente ans — la situation.

Or, l'objectif de 320.000 logements par an n'est nullement inaccessible. L'Allemagne occidentale (48 millions d'habitants) (5) a construit 435.000 logements en 1951 (6).

Si l'on considère les nombres de pièces construites par 1.000 habitants, pour obtenir des chiffres de comparaison entre les pays étrangers relativement valables (on élimine ainsi l'influence des dimensions des logements, qui varient selon les mœurs des pays), ils sont les suivants pour 1951 (2):

Norvège	32
Allemagne occidentale	30
Pays-Bas	25
Royaume-Uni	20
Italie	8
France	7

Mais, si les nombres des logements annuellement terminés permettent déjà de montrer l'écart considérable entre les réalisations et les besoins, ils ne traduisent pas la véritable situation: ils font croire, en effet, que le rythme de la construction, s'il augmente très lentement, augmente toutefois (la diminution du nombre de logements sinistrés reconstruits étant plus que compensée par l'augmentation du nombre de logements nouveaux construits). Or, il n'en est rien; c'est ce qui apparaît, si l'on considère les nombres trimestriels des logements mis en chantier.

Nombres de logements mis en chantier.

ANNÉES	PAR TRIMESTRE	PAR AN
1948 (moyenne)	14.150	56.600
1949:		
1er trimestre	19.339	
2e trimestre	22.244	80.962
3e trimestre	24.376	
4e trimestre	15.003	
1950:		
1er trimestre	27.568	
2e trimestre	28.584	109.372
3e trimestre	22.960	
4e trimestre	30.260	
1951:		
1er trimestre	28.380	
2e trimestre	42.675	149.440
3e trimestre	41.525	
4e trimestre	36.860	
1952:		
1er trimestre	32.430	(1) 135.100
2e trimestre	35.120	

(1) Sur la base des deux premiers trimestres.

Ainsi, alors que ses besoins sont de 320.000 logements par an et qu'elle en construit actuellement 80.000, la France, loin d'intensifier son effort, le ralentit.

Les projets budgétaires du gouvernement

En face de cette dramatique situation, quelles sont les propositions du Gouvernement, contenues dans le projet de loi de finances et le projet de loi d'investissements pour 1953 ?

Il diminue les crédits de reconstruction et de construction.

(1) Avis, résolutions et rapports des 8 novembre 1951 (Politique de l'habitat pour 1952), 23 juillet 1952 (insertion d'une politique de l'habitat dans le deuxième plan de modernisation et d'équipement) et 23 juillet 1952 (épargne-logement).

(2) Louis Henry. « Perspectives relatives aux besoins de logements » (*Population*, revue de l'Institut national d'études démographiques, n° 3, juillet-septembre 1950, p. 506).

(3) Chiffres extraits des bulletins statistiques trimestriels du M. R. U. « Situation de la construction en France ».

(4) Sur la base des résultats du premier semestre, seuls actuellement connus.

(5) Bulletin mensuel de statistique de l'O. N. U., septembre 1952, p. 2.

(6) « Le problème du logement en Europe depuis la guerre ». Bulletin économique pour l'Europe (publié par l'O. N. U.), 4e trimestre 1951. Paru en avril 1952, p. 41.

Cette situation est résumée dans le tableau suivant:

	BUDGET de 1951 (1).	Résolution du Conseil économique 8 novembre 1951.	BUDGET DE 1952						PROJET de budget de 1953 (5).
			Loi du 3 janvier 1952 (2).	Décret du 28 avril 1952 (3).			Décret du 25 juillet 1952 (4).		
				Annulations.	Blocages.	Montants résultants.	Déblocages.	Montants résultants.	
Dommages de guerre:									
Indemnités	251	505	309	32,5	43,3	233,2	15	248,2	255
Titres	12		16	»	»	16	»	16	20
H. L. M.	34	100	75	2,5	6,7	65,8	2	67,8	50
Totaux	297	605	400	35	50	315	17	332	325

(1) Loi n° 51-650 du 24 mai 1951 relative au développement des dépenses d'investissements pour 1951 (Réparation des dommages de guerre et construction) (*J. O.* 30 mai 1951).

(2) Loi n° 52-5 du 3 janvier 1952 relative au développement des dépenses de réparation des dommages de guerre et de construction pour l'exercice 1952 (*J. O.* 4 janvier 1952).

(3) Décret n° 52-461 du 28 avril 1952 portant annulation et blocage d'autorisations de programme et de crédits de payement ouverts par la loi ci-dessus (*J. O.* 29 avril 1952, p. 4390).

(4) Décret n° 52-905 du 25 juillet 1952 portant application de l'article 7 de la loi de finances pour l'exercice 1952 (Dommages de guerre et construction) (*J. O.* 29 juillet 1952, p. 7693).

(5) Projet de loi de finances n° 4794, exposé des motifs de l'article 3, page 24. Projet de loi relatif au développement des dépenses d'investissements, exposé général des motifs, page 11.

On remarquera que, page XIX de l'exposé général des motifs du projet de loi de finances, le Gouvernement compare le chiffre de 325 milliards qu'il propose pour 1953, non au chiffre de 332 milliards du budget de 1952, mais au chiffre de 315, résultant du décret du 28 avril 1952, en omettant de tenir compte du décret de déblocage intervenu le 25 juillet 1952.

Par ailleurs, le Gouvernement a récemment annoncé à plusieurs reprises le déblocage de 5 milliards de crédits sur les 33 milliards restant bloqués sur le budget de 1952. Il en résulterait normalement que le chiffre de 325 milliards proposé pour le budget de 1953 devrait être comparé, non plus au chiffre de 332, mais au chiffre de 337 milliards pour le budget de 1952. Or, il n'en est rien: on lit dans l'exposé général des motifs du projet de loi de finances (page XXIV):

« Le montant des sommes mises à la disposition de la reconstruction pour l'exercice 1953 s'élève à 330 milliards dont 325 de crédits budgétaires au titre de l'exercice 1953 et 5 milliards qui vont être mis dès à présent à la disposition du ministre de la reconstruction. »

Une telle interprétation est anormale. Il est d'ailleurs contradictoire d'écrire dans le même projet de loi, dans l'exposé général des motifs, que « le montant des sommes mises à la disposition de la reconstruction *pour l'exercice* 1953 s'élève à 330 milliards » et dans l'exposé des motifs particulier de l'article 3 de ce projet de loi de finances « *pour l'exercice* 1953 »: les dépenses de réparation des dommages de guerre et de construction représentent 325 milliards... »

La question est d'ailleurs présentée différemment dans l'exposé des motifs de l'article 8 du projet de loi, relatif aux dépenses d'investissements. On y lit, page 35:

« Il avait été initialement prévu d'affecter à la réparation des dommages en 1953, un montant de crédits de payements de 260 milliards...

Mais pour assurer la continuité de l'exécution des travaux *pendant le dernier mois de l'année*, il a paru préférable d'accorder par anticipation un montant de 5 milliards de crédits de payement... Ces crédits seront mis à la disposition du ministre de la reconstruction et de l'urbanisme par un décret de *déblocage* qui va intervenir incessamment. »

Il résulte de ce texte que, puisqu'il s'agit d'assurer des travaux en décembre 1952, la somme correspondante ne saurait être considérée comme faisant partie du budget de 1953 et que, puisqu'il s'agit d'un « déblocage », il ne peut s'appliquer qu'à des crédits précédemment « bloqués », c'est-à-dire ceux de l'exercice 1952, et non ceux de l'exercice 1953 qui ne sont pas encore votés.

Ainsi, lorsque le décret de déblocage sera intervenu, c'est au chiffre de 337 milliards — au lieu de 332 actuellement — qu'il y aura lieu de comparer le chiffre de 325 figurant aux projets budgétaires. Dans les deux cas, les crédits proposés pour 1953 sont inférieurs à ceux de 1952.

Ce n'est pourtant pas ce qui apparaît dans le tableau qui figure page 13 de l'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 1953, où l'on peut lire que:

Les crédits de « dommages de guerre » proposés sont de 330,2 milliards, supérieurs aux 316,7 milliards de 1952.

Les crédits de « logement et urbanisme » proposés sont de 251,6 milliards, supérieurs aux 244,4 milliards de 1952.

Mais on ne manquera pas de remarquer, à ce sujet:

Qu'en ce qui concerne les dommages de guerre, c'est l'augmentation des crédits affectés aux reconstitutions de la Société nationale des chemins de fer français et de la flotte marchande (qui sont réunis aux crédits versés à la caisse autonome de la reconstruction) qui compense, et au delà, la diminution des crédits affectés à cette dernière.

Qu'en ce qui concerne la ligne « logement et urbanisme » d'une part, aucune ventilation n'est faite entre ces deux éléments, d'autre part, un nota du projet de loi de finances lui-même indique « la décomposition de l'emploi des crédits d'indemnisation des dommages de guerre entre les diverses parties est forcément approximative ».

Mais, quoi qu'il en soit de ces divers artifices comptables, et que les crédits prévus pour le logement soient en 1953 légèrement inférieurs ou légèrement supérieurs aux crédits correspondants de 1952 il n'en reste pas moins qu'ils sont *du même ordre* et que vouloir pratiquement reconduire en 1953 les crédits notoirement insuffisants de 1952 équivaut à reconduire aussi le ralentissement désastreux de la construction qui a eu lieu en 1952.

Le Gouvernement le dit d'ailleurs lui-même, qui écrit dans l'exposé général des motifs du projet de loi de finances (page 24, 5e alinéa):

« Au total, grâce à l'effort budgétaire et aux moyens de crédits complémentaires ainsi mis en œuvre, on peut estimer que *plus de* 100.000 *logements nouveaux seront lancés en* 1953... »

Or, les nombres de logements lancés au cours des années précédentes ont été, on l'a vu plus haut:

En 1950: 109.372;
En 1951: 149.440;
En 1952: 135.100 (sur la base des deux premiers trimestres).

Le chiffre de 100.000 logements mis en chantier en 1953 s'inscrit très bien dans le mouvement de décroissance commencé en 1952.

Certes, ce n'est certainement que par inadvertance, et n'ayant plus présents à l'esprit les chiffres des mises en chantier des années précédentes, que le rédacteur de l'exposé général des motifs du projet de loi de finances a pu écrire cette phrase qui, à elle seule, constitue une condamnation du budget de reconstruction et de construction proposé. Mais qu'une telle inadvertance ait pu être commise n'est-il pas significatif de l'attention insuffisante qui a été apportée au problème du logement ?

Pour justifier ses propositions de 1953, le Gouvernement les compare aux *réalisations* de 1952. C'est là une erreur d'optique; c'est aux besoins qu'il faut les comparer.

C'est ainsi que le Gouvernement use, dans l'exposé général des motifs du projet de loi d'investissements, page 15, d'une comparaison entre les montants des opérations nouvelles lancées en 1952 et de celles dont le lancement est prévu pour 1953:

	1952	1953
Reconstruction immobilière	67	144
H. L. M.	26	46

Mais il est évident — l'exposé général des motifs le dit d'ailleurs lui-même — que si peu d'opérations nouvelles ont pu être lancées en 1952, c'est qu'il fallait d'abord « compléter par priorité la dotation des travaux en cours ». Si les crédits avaient été plus élevés en 1952, d'une part, les opérations nouvelles auraient été plus nombreuses et, d'autre part, la fraction de crédits de 1953 à affecter par priorité à leur continuation aurait été plus forte et aurait diminué d'autant la fraction restant disponible pour les opérations nouvelles 1953. Le mode de comparaison utilisé par l'exposé général des motifs ne saurait donc être admis: il équivaut à tirer argument des réductions de crédits effectuées en 1952 pour justifier les crédits insuffisants proposés pour 1953.

Au reste, d'après les indications qui ont été données à la commission, le chiffre de 144 milliards disponible en 1953 pour des opérations nouvelles de reconstruction ne correspond pas à la situation réelle; compte tenu de la nécessité de doter en priorité l'achèvement des constructions en cours, 20.000 logements nouveaux seulement pourraient être mis en chantier en 1953 au titre de la reconstruction, contre 30.575 en 1951 et 27.400 (sur la base des résultats du premier semestre) pour 1952.

Enfin, l'exposé général des motifs du projet de loi d'investissements ne se contredit-il pas lui-même, lorsqu'il écrit successivement:

Page 12, 4e alinéa: « ...les ressources disponibles pour le financement des investissements sont limitées... Dans cette situation, il convient de déterminer avec rigueur... un *ordre de priorité*... »

Page 13, 2e alinéa: « ...la reconstitution des foyers détruits par la guerre et... la construction de logements d'habitation nouveaux, ainsi que... l'aménagement de nos cités. Il n'est pas besoin de signaler que c'est, en effet, là que réside *le problème le plus grave*... »

Page 13, 4e alinéa: « *Tous les autres secteurs* (autres que le logement et les équipements administratifs) *voient leurs dotations accrues d'au moins* 10 *p.* 100, alors que, même en admettant les chiffres du tableau « Analyse fonctionnelle des investissements », les crédits affectés au *logement* et à l'*urbanisme* passent de 244,4 à 251,6, soit une augmentation de 3 *p.* 100 *seulement.* »

Mais il est vrai que l'exposé général des motifs du projet de loi de finances contredit à son tour l'exposé général des motifs du projet de loi d'investissements. Ne lit-on pas, en effet, dans le premier (page 24, 2e alinéa):

« Ce chiffre peut paraître insuffisant, notamment au regard des besoins à satisfaire en matière de logements. Mais compte tenu des charges d'*égale urgence* imposées par les autres secteurs, l'effort budgétaire de l'Etat ne pouvait être développé davantage. »

Pour terminer cet exposé des projets budgétaires du Gouvernement, nous noterons qu'alors que la nécessité d'assurer l'entretien normal de l'*habitat existant* est de plus en plus considérée comme un élément essentiel du problème actuel du logement et que des crédits de payement de 1,5 milliard et d'engagement de 4 milliards pour 1953 avaient récemment été prévus en faveur du fonds national d'amélioration de l'habitat, aucun crédit n'est inscrit à cet effet dans le projet de budget de reconstruction et de construction proposé.

LA POSITION DE LA COMMISSION DES TRAVAUX PUBLICS, DE LA RECONSTRUCTION ET DE L'URBANISME DU CONSEIL ÉCONOMIQUE

En face de ces insuffisances et de ces contradictions, quelle est la position de la commission des travaux publics, de la reconstruction et de l'urbanisme du Conseil économique ?

Elle n'a pas varié. Il suffit pour la connaître de reprendre la résolution que, sur son rapport, le Conseil économique a voté, le 8 novembre 1951, par 129 voix contre 0 et 15 abstentions sur « la politique de l'habitat pour 1952, les chiffres des crédits budgétaires et des prêts à consentir par les différents organismes d'Etat intéressés, qu'elle jugeait indispensables, restent valables, les salaires de l'industrie du bâtiment et les prix des matériaux de construction n'ayant dans leur ensemble guère varié depuis lors (1).

Distinguant soigneusement — à l'encontre de la présentation budgétaire habituelle — les sommes qui constituent de véritables crédits budgétaires (à fonds perdus pour l'Etat) de celles qui ne sont que des prêts garantis par l'Etat (qui seront remboursés à échéance, ce qui est notamment le cas pour le financement des habitations à loyer modéré), le Conseil économique préconisait, en ce qui concerne le seul logement:

Crédits budgétaires:		
Indemnités de dommages de guerre (immeubles d'habitation) (2)	283	milliards
Subvention au fonds national d'amélioration de l'habitat	6	—
Primes à la construction	2	—
Bonification d'intérêt, à la charge de l'Etat, des prêts aux habitations à loyer modéré	5 5	—
Subventions habitat rural	3	—
Subventions à des organismes divers	mémoire	
	299 5	
Prêts à consentir par les différents organismes d'Etat intéressés:		
Entretien de l'habitat (F. N. A. H., Crédit fonciers, sous-comptoir des entrepreneurs)	20	—
Prêts spéciaux à certains bénéficiaires des primes à la construction (Crédit foncier, sous-comptoir des entrepreneurs)	50	—
Prêts aux habitations à loyer modéré (Caisse des dépôts et consignations)	100	—
Prêts habitat rural	9	—
Prêts à des organismes divers	mémoire	
	179	milliards

Traduits en « langage budgétaire » habituel, ceux de ces chiffres qui entrent traditionnellement dans le budget de reconstruction et de construction sont les suivants:

Dommages de guerre	565	milliards.
Habitations à loyer modéré	100	—
Total	665	milliards.

contre 325 milliards proposés par le Gouvernement.

Si l'on envisage le logement seul:

Dommages de guerre (habitation	283	milliards.
H. L. M. (prêts)	100	—
Total	383	milliards.

Or, le projet 1953 propose une somme de 251,6 milliards pour le logement et l'urbanisme tout ensemble, dont:

Dommages de guerre	195,6	milliards.
H. L. M. (prêts)	50	—
B. R. E. (équipement des services civils), budgets annexes et comptes spéciaux	6	—

(1) Bulletin mensuel de statistique de l'I. N. S. E. E., novembre 1952, p. 39, indice des salaires horaires du bâtiment: octobre 1951, 416; octobre 1952, 443; p. 23, indice des prix de gros des matériaux de construction: novembre 1951, 157; octobre 1952, 151,8.

(2) Pour l'ensemble des dommages de guerre de toute nature: 565 milliards.

Il suffira d'indiquer que, comparé au revenu national, évalué à 10.600 milliards (1), le chiffre de 565 milliards de crédits de dommages de guerre demandé représente 5,33 p. 100.

Le pourcentage consacré à la reconstruction n'a cessé de décroître pendant ces dernières années.

	REVENU national (1) (milliards).	CRÉDITS DE RECONSTRUCTION (versements à la C. A. R. E. C. (2).	
		En milliards.	Pourcentage du revenu national.
1949	6.520	270	4,14
1950	7.117	251	3,52
1951	9.082	251	2,76
1952	10.600	248,2	2,34

En ce qui concerne le payement des titres de dommages de guerre venus à échéance, qui figure au budget pour 20 milliards, la commission constatère qu'il ne devrait pas être inscrit au budget d'investissements (reconstruction et construction), mais au budget du ministère des finances, section I: charges communes, 1re partie: dette publique. C'est ainsi qu'est inscrit à cette place le payement par annuités des indemnités de dommages de guerre 1914-1918.

RÉPONSE A UNE OBJECTION:
DANGER DE HAUSSE DU COUT DE LA CONSTRUCTION

On lit dans l'exposé général des motifs du projet de loi de finances (page XXIV, 6e alinéa, *in fine*):

« La réalisation d'un plus vaste programme de logements et l'achèvement dans un délai raisonnable des opérations de reconstruction sont subordonnés à la solution d'un problème de prix de revient sans lequel *tout effort financier supplémentaire serait par avance rendu stérile.* »

On lisait déjà, dans l'exposé général des motifs du projet de loi de budget de reconstruction et de construction pour 1952 (n° 2047), page 5, 4e alinéa:

« Prévoir un effort de financement démesuré avec les possibilités présumées de réalisation technique conduirait nécessairement à une hausse désordonnée des prix de construction dont les conséquences seraient particulièrement redoutables pour les intéressés. »

Il semble que de telles phrases soient devenues maintenant de véritables « clauses de style » insérées traditionnellement dans tous les projets de budget de reconstruction et de construction pour expliquer les crédits insuffisants dont ils sont dotés.

Elles pourraient, à la rigueur, se justifier si des mesures étaient prévues de façon concomitante pour résoudre ce « problème de prix de revient », et augmenter ces « possiblités présumées de réalisation technique ». Mais, alors que le projet de budget de reconstruction et de construction pour 1952 prévoyait quelques mesures, d'une portée bien limitée d'ailleurs, dans ce but (3), rien de tel n'est prévu dans le projet de budget de reconstruction et de construction pour 1953.

Certes, l'article 19 du budget de reconstruction et de construction pour 1951 (4) a autorisé le ministre de la reconstruction et de l'urbanisme à établir un plan de construction de 10.000 logements par an « en vue de poursuivre l'abaissement du coût de la construction et l'amélioration des techniques du bâtiment », mais l'exécution effective de ce plan, qui devait être « réalisé pendant les années 1951 à 1955 » n'est pas encore commencée. Il semble que les premiers enseignements de cette expérience ne pourront être tirés avant fin 1954. La construction de logements devra-t-elle rester stationnaire, voire régresser jusque là ?

Or, il est des mesures extrêmement importantes — fort simples — qui s'imposent d'ores et déjà. Le rapport présenté par M. Pierre Dumont le 8 novembre 1952, au nom du Conseil économique et la première partie de la résolution du même jour du Conseil économique les exposaient clairement.

En matière de main-d'œuvre qualifiée, notamment, le Conseil préconisait un développement intensif de l'apprentissage et de la formation professionnelle des adultes.

Ces suggestions n'ont pratiquement pas été suivies d'effet.

A titre d'exemple, les crédits affectés à la formation professionnelle des adultes ont été, ces dernières années, les suivants:

1946	907 milliards.
1947	2.943 —
1948	4.350 —
1949	4.440 —
1950	3.550 —
1951	3.515 —
1952	4.000 —

La commission considère qu'il n'est pas possible de limiter les crédits destinés aux logements, de peur d'une hausse des prix qui serait due à une éventuelle insuffisance technique de l'industrie du bâtiment et en même temps de ne rien faire — ou presque — pour pallier cette insuffisance.

Elle continue d'ailleurs à penser, comme le Conseil économique l'a indiqué, sur son rapport, dans sa résolution du 8 novembre 1951, que les possibilités techniques actuelles de l'industrie du bâtiment permettent d'ores et déjà de construire 200.000 logements par an — et donc d'absorber plus du double des sommes actuellement consacrées à la construction de logements.

Mais pour que ces 200.000 logements soient construits au prix de revient le plus avantageux et que la capacité de production de l'industrie du bâtiment atteigne, dans de bonnes conditions 320.000 logements par an, il faut affecter des sommes importantes à la modernisation et à l'équipement de cette industrie: tel a été l'objet de la résolution émise à l'unanimité par le Conseil économique le 23 juillet 1952 sur « l'insertion d'une politique de l'habitat dans le second plan de modernisation et d'équipement », qui demandait que l'industrie du bâtiment soit classée dans celui-ci « industrie de base ».

Or, parmi les 36,7 milliards prévus par le projet de budget d'investissements pour la modernisation et l'équipement des entreprises industrielles et commerciales (p. 401), absolument rien n'est prévu pour l'industrie du bâtiment: l'intégralité de ces 36,7 milliards est destinée à la sidérurgie.

En outre, un des facteurs décisifs de l'abaissement du coût de la construction est précisément l'importance et la régularité des programmes de construction. En prévoyant des programmes trop étroits, le Gouvernement agit lui-même dans le sens de la hausse; ce n'est en effet que si elles ont l'assurance de pouvoir l'utiliser largement que les entreprises du bâtiment acquerront un outillage coûteux qui, s'il est susceptible de diminuer considérablement les prix de revient, ne peut s'amortir que sur une production importante.

D'autre part, les à-coups dans le rythme de la reconstruction, tels que celui qui s'est produit en 1952 et qui risque de se prolonger en 1953, désorganisent complètement les entreprises du bâtiment: dans les grandes villes sinistrées, les entreprises locales ne pouvaient suffire à effectuer la reconstruction; de grandes entreprises, qui travaillent à l'échelon national, y ont installé des bureaux, des agences, des succursales. Devant le ralentissement considérable des travaux, beaucoup d'entre elles abandonnent ces établissements qui, pour une masse trop limitée des travaux, ne sont plus rentables. Ne peuvent demeurer sur le marché que les entreprises locales, d'où une capacité de production devenue insuffisante, même pour les programmes réduits actuels, qui constituera un facteur important de hausse du coût de la construction. Ainsi le circuit de la construction risque d'être complètement désamorcé si est poursuivie la politique de restriction inaugurée en 1952. Il faudrait ensuite trois ans pour le rétablir.

(1) Revenu national net au coût des facteurs (définition de l'O. E. C. E.). Rapport présenté par M. Sauvy, au nom du Conseil économique le 18 juin 1952 (avis et rapports du Conseil économique, 20 juin 1952, p. 233).

(2) Caisse autonome de la reconstruction.

(3) *Art.* 17. — Plan de construction expérimentale par l'Etat de 4.000 logements économiques à réaliser dans la région parisienne de 1952 à 1956

100 millions de primes à l'abaissement du coût de la construction.

Art. 20. — Extension de 4 à 5,5 milliards du programme de construction de logements à Strasbourg.

Art. 21. — Transformation du « Centre scientifique et technique du bâtiment », fondation reconnue d'utilité publique, en un « Centre scientifique et technique de la construction et de l'habitation », établissement public à caractère industriel et commercial.

(4) Loi n° 51-650 du 24 mai 1951 (*Journal officiel* 30 mai).

D'une façon analogue, les programmes trop restreints ne permettent pas d'amortir de façon suffisante les frais généraux considérables que représentent pour la nation l'important appareil administratif du M. R. U., des associations syndicales et les coopératives de reconstruction.

Pour toutes ces raisons, une reconstruction longue sera coûteuse; une reconstruction rapide sera économique.

Conclusions.

Les besoins en logements sont connus. Le Conseil économique les a appréciés à 320.000 logements par an. Il a, d'autre part, constaté que les moyens techniques actuels améliorés permettraient la réalisation d'un maximum de 200.000 logements. Cependant, la cadence annuelle des logements achevés est inférieure à 80.000.

⁂

L'examen des dépenses d'investissement jugées nécessaires en matière de *logement* fait apparaître une demande, au titre de la *reconstruction*, de 283 milliards, si l'on reprend les chiffres déjà proposés par le Conseil économique le 8 novembre 1951, dans un total de dépenses de dommages de guerre évalué à 565 milliards.

Il convient cependant de rappeler que ces dépenses sont d'une nature particulière. Aux termes de l'engagement pris par le Parlement, les dépenses de dommages de guerre constituent une dette de la nation. Récemment, le 21 novembre 1952, l'Assemblée nationale a voté à l'unanimité une résolution tendant à insérer au budget de 1953 un crédit correspondant au huitième des payements d'indemnités restant à effectuer, soit au minimum 500 milliards de crédits de payement pour la réparation des dommages de guerre (par rapport aux 4.000 milliards d'indemnités restant à régler jusqu'en 1960).

Le plan de financement des dommages de guerre n'a jamais été soumis au Parlement. Cette carence n'a pas permis de déterminer par prévision l'effort à demander à la nation à cet effet; elle pèse sans conteste sur les arbitrages annuels en matière d'investissement, alors que les dommages de guerre ont une « nature juridique » particulière.

⁂

Dans son avis du 8 novembre 1951, relatif à l'habitat en 1952, le Conseil économique avait à dessein formulé une demande modeste en ce qui concerne les prêts H. L. M., évalués à un milliard (crédits de payement). Ce chiffre est évidemment très inférieur aux nécessités. Les avances correspondant à la construction annuelle d'un programme minimum H. L. M. (60.000 logements) sont supérieures au double de cette prévision. Une réévaluation de ce chapitre aurait valeur de test par rapport à un problème dont les conséquences sont aussi graves sur le plan économique que sur le plan social.

La commission n'attache pas une moindre importance aux autres mesures destinées à encourager la construction privée, l'habitat rural et l'amélioration de l'habitat existant.

⁂

La construction de logements en cours, à l'exception de certains programmes privilégiés et limités, se poursuit trop lentement, en raison notamment de l'insuffisance des crédits. Il est reconnu qu'une partie substantielle des dotations ou avances sera consacrée à ces opérations, de telle sorte que la mise en chantier de logements nouveaux serait de l'ordre de 100.000 seulement, en régression par conséquent, et sans comparaison avec les besoins, surtout si l'on tient compte des retards annuels accumulés.

⁂

Le mal est profond. Les investissements-logement se présentent sous un aspect particulier. Nonobstant les demandes réitérées du Conseil économique, il n'y a pas de plan et moins encore de lois de programme, en matière de logement.

Le projet de budget invoque en 1952 — s'inspirant en cela de celui de 1951 — que, par suite de l'insuffisance de moyens techniques, il n'y avait pas lieu d'accorder d'importants crédits au logement afin d'éviter une hausse du coût de la construction. Cependant les moyens de financement font défaut à ce point qu'une concurrence de crise commence à se manifester entre les entreprises dans le champ étroit des nouvelles mises en chantier.

Nous ressentons gravement les conséquences de l'oubli dans lequel a été tenue la modernisation des techniques de construction et des entreprises du bâtiment, sinon depuis 1946, du moins depuis 1950. Sans que la responsabilité de cet état de choses puisse être rejetée en totalité sur les pouvoirs publics, il convient de constater que le premier plan de modernisation et d'équipement n'a marqué aucun intérêt à cette question et que selon les prévisions budgétaires pour 1953, rien n'est prévu pour porter remède aux insuffisances techniques reconnues et invoquées par le projet.

Bien qu'il paraisse admis en principe que le logement fera l'objet d'une priorité dans le nouveau plan 1954, l'année 1953 dite de transition s'annonce, selon les prévisions budgétaires, comme une année de stagnation en ce qui concerne le logement, à moins qu'en dehors d'une réévaluation importante des dotations et prêts spéciaux ne soit inaugurée une politique de crédit en faveur des industries diverses travaillant pour le logement, considérées dans leur ensemble comme « *industrie de base* ».

Paris. — Imprimerie des *Journaux officiels*, 31, quai Voltaire.